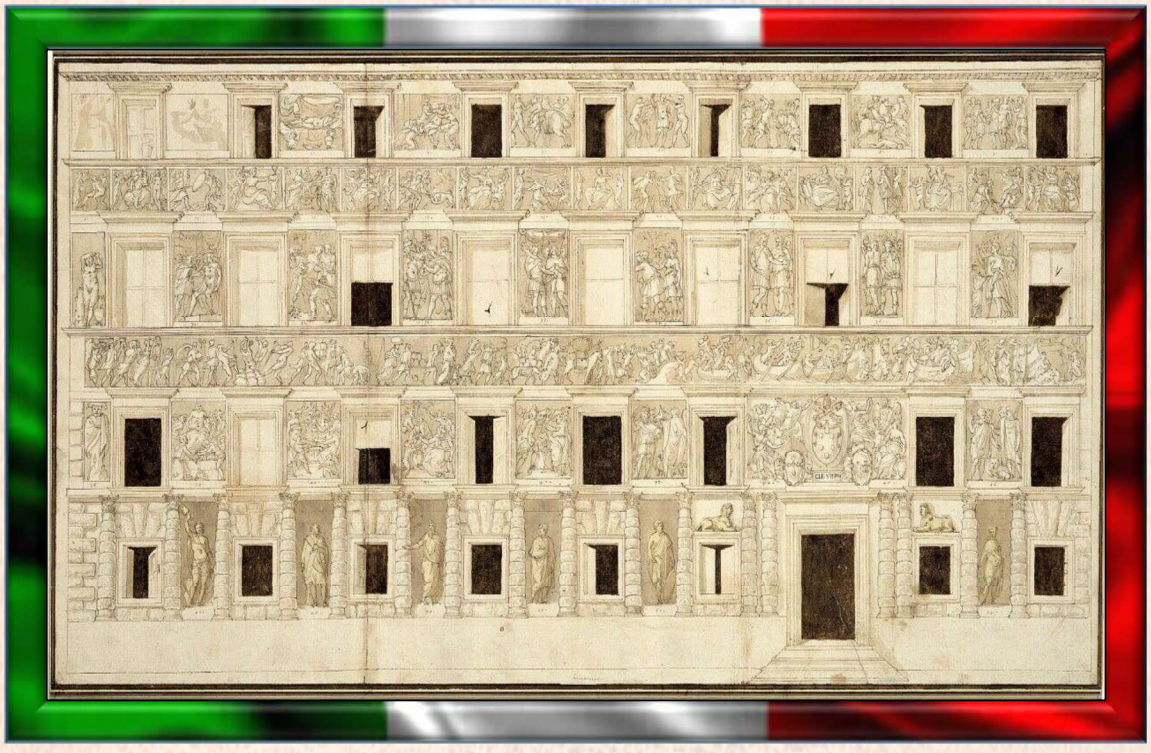
Rassegna della Giustizia Militare



a cura della

Procura Generale Militare presso la Suprema Corte di Cassazione

Palazzo Cesi

(in copertina)

Palazzo Cesi, di proprietà del Ministero della Difesa dal 1940, attualmente ospita il Consiglio della Magistratura Militare, la Procura Generale Militare presso la Corte Suprema di Cassazione, la Corte Militare di Appello, la Procura Generale Militare presso la Corte Militare di Appello ed il Tribunale Militare di Sorveglianza.

L'edificio, che conserva il nome della nobile famiglia umbro-romana, alla quale si deve la sua costruzione ed il suo mantenimento per oltre due secoli, fu la prima sede dell'Accademia dei Lincei, fondata il 17 agosto 1603 da Federico Cesi, secondo Duca d'Acquasparta.

Disegno riproducente l'incisione di
Pietro Santo Bartoli (1635 – 1700)

Proprietario ed Editore

MINISTERO DELLA DIFESA

Periodico della Procura Generale Militare presso la Corte Suprema di Cassazione

Direttore Responsabile
Dott. Maurizio Block

Caporedattore
Tenente Colonnello Commissario (A.M.) Umberto Montuoro

Redazione
Avvocato Andrea Conti, Capitano (t. E.W. - E.I.) Saverio Setti; Maggiore (Commissario - E.I.) Pierpaolo Travaglione; Maresciallo Capo (CC) Giovanna Colangeli - Segreteria amministrativa e Curatore editoriale; Sergente Maggiore (E.I.) Gino Placidi – Content manager e IT Consulting

Amministrazione:
Via degli Acquasparta 2 - 00186 Roma

Indirizzo e-mail: rassegnagiustiziamilitare@gm.difesa.it
Indirizzo web: http://www.difesa.it/Giustizia_Militare/rassegna/Pagine/default.aspx

Recapiti telefonici: 06.47355026 – 06.47355062 - 06.47353762

ISP: www.difesa.it - Comando C4 Difesa

ISSN: 0391-2787

Gli articoli pubblicati rispecchiano esclusivamente le idee personali dell'autore, il quale se ne assume direttamente la responsabilità e garantisce il rispetto della normativa vigente rispetto a testo e immagini

© Tutti i diritti riservati
Reg. Trib. Civile di Roma n. 16019, del 9 agosto 1975

Copertina e veste grafica: Luogotenente (AM) Antonio Matteis

Rassegna della Giustizia Militare

Comitato scientifico

Paola	BALDUCCI
Andrea	BORRONI
Francesco	CALLARI
Ida	CARACCIOLO
Domenico	CARCANO
Paolo	FERRUA
Luigi Maria	FLAMINI
Susanna	FORTUNATO
Manlio	FRIGO
Francesca	GRAZIANI
Umberto	LEANZA †
Marina	MANCINI
Sergio	MARCHISIO
Gian Maria	PICCINELLI
Massimo	PAPA
Antônio	PEREIRA DUARTE
Fausto	POCAR
Mauro	POLITI
Ranieri	RAZZANTE
Pierpaolo	RIVELLO
Natalino	RONZITTI
Antonio	SCAGLIONE
Deborah	SCOLART
Ludwig	VAN DER VEKEN
Giovanni Paolo	VOENA

Comitato di revisione

Paolo	BENVENUTI
Samuel	BOLIS
Fabio	CAFFIO
Gaetano	CARLIZZI
Giovanni	CHIARINI
Lorenzo	DEL FEDERICO
Valeria	EBOLI
Iole	FARGNOLI
Alfonso	FURGIUELE
Clelia	IASEVOLI
Giulio	ILLUMINATI
Sebastiano	LA PISCOPIA
Carlotta	LATINI
Saverio	LAURETTA
Carlo	LONGOBARDO
Giuseppe	MAZZI
Giuseppe	MELIS
Domenico	NOTARO
Gianfranco	NUCERA
Gianluca	PASTORI
Mariateresa	POLI
Silvio	RIONDATO
Francesco	SALERNO
Fabrizio	SCARICI
Sergio	SEMINARA
Giovanni	SERGES
Giorgio	SPANGHER
Carmelo Elio	TAVILLA
Gioacchino	TORNATORE

Rubriche:

Documentazione e giurisprudenza dell'Unione Europea
Susanna FORTUNATO

Documentazione e giurisprudenza internazionale
Francesca GRAZIANI

NUMERO

3-2022

Indice

Autori p. I
Riassunti p. IV

In merito ai rapporti tra il reato di collusione in frode alla finanza e i reati attuativi
Vincenzo Santoro p. 1

L'antisemitismo del XX secolo, l'eredità della Shoah… tra estremismi ideologici e negazionismo
Antonio Zaccaria p. 28

Documentazione e giurisprudenza dell'Unione Europea
a cura di *Susanna Fortunato*

La Bussola Strategica dell'Unione sulla Sicurezza e la Difesa: lo sviluppo della capacità di difesa europea
Susanna Fortunato p. 76

Documentazione e giurisprudenza internazionale
a cura di *Francesca Graziani*

Human Rights and Outer Space: Is There any "Legal" Black Hole?
Valeria Eboli p. 84

NUMBER

3-2022

Index

Contributors p. I

Abstracts p. IV

Regarding the Relationship between the Crime of Collusion in Financial Fraud and the Crimes Implementing the Collusive Purpose or Related to it

Vincenzo Santoro p. 1

The anti-Semitism of the Twentieth Century, The Legacy of the Shoah… Between Ideological Extremisms and Denial

Antonio Zaccaria p. 28

European Union Documentation and Jurisprudence
edited by Susanna Fortunato

The Strategic Compass of the Union on Security and Defense: the Development of the European Defense Capability

Susanna Fortunato p. 76

Documentation and International Jurisprudence
edited by Francesca Graziani

Human Rights and Outer Space: Is There any "Legal" Black Hole?

Valeria Eboli p. 84

Autori - *Authors*

VALERIA EBOLI, professore di prima fascia di diritto internazionale presso l'Accademia Navale di Livorno. È Presidente dei corsi di studio in Scienze marittime e navali - Sicurezza e Difesa dell'Università di Pisa. Fa parte del Collegio dei docenti della Scuola superiore a ordinamento speciale della Difesa, Centro Alti Studi per la Difesa (CASD). È membro del Comitato scientifico della *Société internationale de droit militaire et droit de la guerre* - Gruppo italiano.

VALERIA EBOLI, *Professor (Full) of International Law of the Italian Naval Academy. Chair of the Bachelor's and Master's degrees in Maritime and Naval Sciences- Security and Defence of the University of Pise. She is a member of the Faculty of the PhD School in Science of Innovation for Security and Defence of the Center for Higher Defence Studies (CASD) of Rome. She is a member of the Scientific Committee of the* Société Internationale de Droit Militaire et Droit de la Guerre – *Italian Group.*

SUSANNA FORTUNATO, è associato di Diritto dell'Unione europea presso la Facoltà di Giurisprudenza di Cassino. Ha svolto e svolge tuttora attività di docenza sia presso la stessa Università di Cassino (Corso di laurea magistrale in giurisprudenza e docente incaricato per il Diritto dell'Unione europea nel corso di Economia aziendale nella sede di Frosinone), presso l'Università di Roma "LUMSA", sempre all'interno del corso di laurea in Giurisprudenza. È collaboratrice stabile della rivista "Il Foro italiano" e dal 1996 è coordinatrice della redazione della rivista "Il Diritto dell'Unione europea", diretta Antonio Tizzano.

SUSANNA FORTUNATO, *she is associate Professor of European Union law at the Faculty of Law of Cassino. He has carried out and carries out teaching activities both at the same University of Cassino (Master's Degree in Law and professor of European Union Law in the course of Business Economics at the Frosinone office), at the University of Rome. "LUMSA", also within the degree course in Law, is a regular contributor to the magazine "Il Foro italiano" and since 1996 she has been coordinator of the editorial staff of the review "The law of the European Union", directed by Antonio Tizzano.*

VINCENZO SANTORO, è Presidente del Tribunale militare di Verona dal 23 giugno 2018; è stato membro del Consiglio della Magistratura Militare dal luglio 2000 al luglio 2005; ha fatto parte, su designazione del Ministro della Giustizia, del Comitato Internazionale di esperti per il miglioramento delle procedure di attuazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo. Attualmente è membro del comitato scientifico del Consiglio della Magistratura militare.

VINCENZO SANTORO, *he has been President of the Military Court of Verona since 23 June 2018; he was a member of the Military Judiciary Council from July 2000 to July 2005; he was a member, on the designation of the Minister of Justice, of the International Committee of Experts for the Improvement of the Implementation Procedures of the European Convention on Human Rights, based in Strasbourg. He is currently a member of the scientific committee of the Military Judiciary Council.*

ANTONIO ZACCARIA, colonnello dell'Arma dei Carabinieri in servizio alla Procura Generale militare presso la Corte di Cassazione dal 2018. Laureato in Giurisprudenza e Consigliere giuridico nelle Forze Armate, ha maturato ampie esperienze sul territorio nazionale, ricoprendo incarichi diversificati, anche presso reparti/uffici interforze, sia dell'area della difesa che in quella del Ministero dell'Interno. È membro della *Société internationale de droit militaire et droit de la guerre* - Gruppo italiano. È accademico presso la *Pontificia Accademia Mariana Internationalis*.

ANTONIO ZACCARIA, *Colonel of the* Carabinieri *in service at the Military General Prosecutor's Office at the Supreme Court of Cassation since 2018. Graduated in Law and Legal Advisor in the Armed Forces, has grown extensive experience on the national territory, covering various positions, including in joint departments/offices, both in the Defense area and in that of the Ministry of the Interior. Member of the* International Society for Military Law and the Law of War – *Italian group. Academic at the Pontifical Mariana Internationalis Academy.*

Riassunti – *Abstract*

VALERIA EBOLI, *Human Rights and Outer Space: Is There any "Legal" Black Hole?*

Human activities in outer space have been increasing and increasing along the time.
The Mars Exploration Program is ongoing and some activities have already been carried out. Nowadays there are already two space stations, the International Space Station (ISS) and the Chinese Space Station, with some individuals stationing there for a prolonged time. Therefore, there are several futuristic projects about human settlements on Moon or Mars.
So, the analysis focuses on whether the current legal instruments are apt to regulate such new challenges, which efforts are needed in a de iure condendo perspective and which is the role that the United Nations are called upon to play in such a context.
First, the special legal regime of outer space and celestial bodies based on the five founding treaties is examined. Some soft law instruments such as the Code of conduct for International space station crews are taken into account too as well as the legal regime of the individuals acting in outer space.
Furthermore the involvement of several new actors, including private actors in outer space activities is also examined, especially in relation to their eventual role in the law making process.
So, the role of the United Nations is investigated, taking into account the functions and the activities of the UN Office for Outer Space Affairs (UNOOSA) and the UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (COPUOS) Legal Subcommittee.
After the analysis of the current legal regime, it seems that the new kind of activities performed thanks to new technologies and the involvement of new actors in the space domain would need to be better regulated. From a legal policy perspective, the United Nations look like to be the better placed actor to make an effort to fill in the existing legal black holes, reacquiring their past role in space governance and law making.

Keywords: Space, Human Rights, Extraterritoriality, Jurisdiction, Astronauts.

VALERIA EBOLI, I diritti umani nello spazio: c'è qualche buco nero "giuridico"?

Le attività umane nello spazio stanno crescendo esponenzialmente. Il programma di esplorazione di Marte è in atto e alcune attività sono state già compiute. Ci sono attualmente due stazioni spaziali orbitanti, una internazionale (l'*International Space Station*) ed una cinese, con una presenza umana permanente a bordo. Ci sono progetti per insediamenti sulla Luna o su Marte nel medio-lungo termine.
L'analisi ha ad oggetto l'esame dell'adeguatezza degli attuali strumenti giuridici a regolare tali nuove sfide e, in una prospettiva *de iure condendo*, proposte per colmare gli eventuali vuoti normative, con riferimento anche al ruolo che le Nazioni Unite possono avere al riguardo.
Pertanto, si prende in considerazione il regime giuridico dello spazio extramosferico e dei corpi celesti, sulla base degli storici cinque trattati sullo spazio. Inoltre sono presi in considerazione alcuni strumenti di *soft law* come il "*Code of conduct for International space station crews*", oltre allo stato giuridico degli individui nello spazio, con particolare riferimento all'applicabilità dei principali trattati sui diritti umani.
Successivamente è analizzato il ruolo che alcuni attori non statali operanti nel dominio spaziale possono avere nel processo nomopoietico.

È, altresì, oggetto di analisi il ruolo delle Nazioni Unite, con riferimento alle funzioni dell'UN *Office for Outer Space Affairs* (UNOOSA) e dell'*UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space* (COPUOS) *Legal Subcommittee*.
Dopo l'analisi condotta sul regime giuridico vigente, e, tenendo in considerazione le nuove attività condotte da un novero sempre più ampio di attori nello spazio, emerge la necessità di aggiornare le norme esistenti per renderle adeguate al nuovo contesto. In un'ottica di politica del diritto, le Nazioni Unite potrebbero essere l'attore meglio posizionato per promuovere l'elaborazione di nuove norme atte a colmare l'attuale vuoto giuridico per certe attività, riprendendo il ruolo centrale ricoperto in passato nell'ambito della *governance* dello spazio e del diritto aerospaziale.

Parole chiave: spazio, diritti umani, extraterritorialità, giurisdizione, astronauti.

VINCENZO SANTORO, In merito ai rapporti tra il reato di collusione in frode alla finanza e i reati attuativi dello scopo collusivo o ad esso correlate.

Lo studio si sofferma sul reato di collusione del militare della guardia di finanza, previsto dall'art. 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383 e ne esamina i rapporti, anche con rilievi sulla configurabilità in forma tentata e sulla punibilità dell'estraneo, con gli ulteriori reati che per solito ne accompagnano la realizzazione. In particolare si esamina la questione se ed in che misura il reato di collusione possa coesistere con l'illecito speciale della violazione finanziaria costituente delitto, prospettandosi l'ipotesi che siffatto concorso sia ammissibile non con l'illecito speciale ma con l'illecito comune che ne costituisce la sostanza oggettiva.
Infine si affronta la questione del rapporto tra collusione ed i variegati reati di corruzione, alla luce delle modifiche intervenute nel corso degli anni sia nella struttura che nell'apparato sanzionatorio di questi ultimi reati. In tale ambito si prende in esame anche la questione dei rapporti tra collusione ed il reato di traffico di influenze.

Parole chiave: collusione del finanziere, configurabilità tentativo, delitto finanziario, corruzione, rapporti.

Regarding the Relationship between the Crime of Collusion in Financial Fraud and the Crimes Implementing the Collusive Purpose or Related to it.

The paper focuses on the crime provided for by the law n. 1383/1941, consisting in an illegal deal between the member of the military financial police Force and a person alien to that Force (collusive deal). The deal is illegal because is aimed to commit a financial offence, which is the most serious crime perpetrated by people who, in the discharge of their duties and owning a position of military and financial trust, have to prevent and ascertain every practice defrauding the State of his own right to collect taxes.
The paper - in a context where are also examined the questions whether such a crime, only based on a deal, could be realized in an attempted form and whether the extraneous, i.e. the subject with no institutional duties, could be punished for being part of the unlawful deal - analyses more specifically when and under which conditions the punishment for the crime of unlawful deal coexists with the further punishment for the offences arising from the deal or for the briberies offence, which, although - like the unlawful deal - rooted in an agreement, includes the additional requisite of receiving money or other goods and therefore is related to an acting dishonestly for the purpose of undue financial profit.
On that perspective, more specifically is examined the question whether and to what extent the crime of unlawful deal could coexist with the special and autonomous crime, yet provided

for by the 1383/194 law, of a major financial crime committed by a member of the military financial police Force as result of the unlawful pact. The peculiarity of such a crime is given by the fact that its substance is the same of a common offence, but its punishment is more severe, because the author is someone entrusted with a bond of military and financial trust. Having examined the characteristics of both the special crimes, the author comes to the conclusion that for compliance with the ne bis in idem principle, only the concurrence between the collusive pact (a special crime) and the common financial crime is admissible.

Keywords: Customs Officer's Collusion, Attempt form, Bribery, Financial Crime, Relationships.

ANTONIO ZACCARIA, L'antisemitismo del XX secolo, L'eredità della Shoah…tra estremismi ideologici e negazionismo.

L'antisemitismo dell'era moderna eredita duemila anni di intolleranze, discriminazioni e persecuzioni, nel corso dei quali l'odio antisemita si è manifestato sempre più diffusamente sino ad assumere le proporzioni di uno spaventoso tsunami che ha travolto il destino di milioni di ebrei annientandone l'esistenza. La *soluzione finale* di Adolf Hitler fu il *male assoluto* per questo popolo incompreso e martoriato che abbracciò la *Shoah* nel XX secolo. Gli effetti nefasti del nazismo sembravano essere periti con la sconfitta militare e la fine del secondo conflitto mondiale allorquando si concretizzò una convinta presa di coscienza della gravità di quei fatti, decretandone la condanna morale e giuridica per i gravissimi crimini contro l'umanità e la pace commessi dai suoi *leader*, dalle gerarchie e dalle sue genti.
Eppure, nonostante l'evidenza di quella colpevolezza tanto solida quanto il granito degli antichi egizi, gli anni immediatamente susseguenti quelli in cui furono celebrati i processi di Norimberga segnarono il sorgere di un fenomeno del tutto nuovo che prese il nome di *negazionismo*, in quanto basato sulla pura negazione della Shoah.
Questa corrente di pensiero prende piede di pari passo con il diffuso risveglio degli estremismi ideologici, politici e religiosi, soprattutto nel Medio Oriente, in Europa e negli Stati Uniti, che trovano nell'antisemitismo il loro comune denominatore e che materializzano una costante minaccia ai principi fondamentali indicati dalla *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* delle Nazioni Unite.
Per tale ragione, dalla fine del secondo conflitto mondiale in poi, è stata progressivamente adottata una variegata normativa internazionale che consente un'ampia tutela giuridica dei diritti fondamentali, contro persecuzioni e discriminazioni legate alla razza, al colore della pelle, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica.
Una normativa la cui applicazione, però, risente non di rado delle diverse "sensibilità" dei legislatori nazionali con evidenti disarmonie che incidono sulla reale efficacia di questo specifico *corpus* normativo e che per tali ragioni spesso non è in grado di conseguire risultati adeguatamente deterrenti, tali da scoraggiare violenze e discriminazioni.
Ci si chiede quale possa essere l'eredità della Shoah ad oltre 77 anni dal termine del secondo conflitto mondiale. Continuerà nel prossimo futuro a rappresentare un efficace baluardo contro i crimini verso l'umanità oppure ci dobbiamo rassegnare alla visione stoica della storia dell'uomo? Una questione aperta e che ci fa comprendere quanto sia importante preservare in assoluta interezza tutte le testimonianze di quel periodo. Qualunque minimizzazione dei fatti, qualunque tentativo di dar vita a diverse ricostruzioni prive di fondamento storico non potrebbero che minare l'efficacia della memoria di quegli orrori nella coscienza di ciascuno.

Parole chiave: antisemitismo, Shoah, negazionismo, estremismo, diritto internazionale.

The anti-Semitism of the Twentieth Century, The Legacy of the Shoah… Between Ideological Extremisms and Denial.

The anti-Semitism of the modern era inherits two thousand years of intolerance, discrimination and persecution, during which anti-Semitic hatred has manifested itself more and more until it assumed the proportions of a frightening tsunami that swept away the destiny of millions of Jews and annihilated their existence. Adolf Hitler's final solution was absolute evil for this misunderstood and battered people who embraced the Shoah in the twentieth century. The nefarious effects of Nazism seemed to have perished with the military defeat and the end of the Second World War when an awareness developed in every direction throughout the planet, decreeing the moral and juridical condemnation for the very serious crimes against humanity and the peace committed by its leaders, hierarchies and its people. Yet, despite the evidence of that guilt as solid as the granite of the ancient Egyptians, the years immediately following, those in which the Nuremberg trials were celebrated, marked the rise of a completely new phenomenon that took the name of denial, in as based precisely on the pure denial of the Shoah. A phenomenon that took hold hand in hand with the emergence of ideological extremisms that find their common denominator in anti-Semitism. What are the causes of such obtuse and adverse positions? What will be the legacy of that martyrdom? Will it be able to remain a bulwark against genocides or must we resign ourselves to the stoic vision of human life? What are the positions of international law? Many questions, few certainties...

Keywords: Anti-Semitism, Denial, Shoah, Extremism, International Law.

In merito ai rapporti tra il reato di collusione in frode alla finanza e i reati attuativi dello scopo collusivo o ad esso correlati

Regarding the Relationship between the Crime of Collusion in Financial Fraud and the Crimes Implementing the Collusive Purpose or Related to it

Vincenzo Santoro

Sommario: 1. Premesse. – 2. Sulla punibilità dell'estraneo. – 3. Collusione ed interesse proprio. – 4. Collusione e conoscenza dell'estraneo di stringere un patto collusivo con un finanziere. – 5. Sulla configurabilità del tentativo di collusione. – 6. Ma la collusione è realmente un accordo? – 7. Rapporti con altre norme incriminatrici. – 8. Quando la collusione coesiste con i reati di corruzione. – 9. Collusione, corruzione e reati attuativi della frode in frode al fisco: concorso di reati o concorso apparente di norme incriminatrici? – 10. Rapporti tra collusione e delitto finanziario. – 11. Alcuni rilievi sulla violazione finanziaria costituente delitto. – 12. Ancora sul rapporto tra collusione e reati di corruzione. – 13. In merito ai rapporti tra collusione e traffico di influenze.

1. Premesse

La fattispecie della collusione in frode alla finanza trova i suoi immediati antecedenti nella legge 8 aprile 1881, n. 149, nel regio decreto 26 novembre 1914, n. 1440 e nel R.D.L. del 14 giugno 1923, n. 1281.

L'articolo 17 del primo testo normativo configurava come reato il fatto degli "individui della Guardia di Finanza" che commettevano contrabbando o colludevano con estranei per frodare la finanza o si rendevano colpevoli di trafugamento di valori o generi appartenenti sia al Corpo, sia agli individui.

La legge successiva lasciava inalterata la struttura dei reati di collusione e contrabbando, limitandosi a dare più adeguato assetto alla fattispecie appropriativa di valori e generi. L'ultimo intervento non introduceva alcuna novità sostanziale, ribadendo la tipologia dei tre reati e riconfermandone il vigore.

Veniva subito sottolineato da autorevole dottrina che la fattispecie di collusione sollevava più di qualche perplessità ed in particolare si osservava come non potesse bastare alla integrazione del reato il semplice patto collusivo e si esprimeva l'avviso che si fosse in presenza di una ipotesi particolare di "concorso ed aderenza alla frode, in guisa da comprendere tanto la complicità quanto il favoreggiamento"[1]. A parere di questa dottrina, la collusione trovava quindi piena realizzazione soltanto nel caso in cui si fosse previamente realizzata o vi avesse fatto seguito la frode alla finanza.

Veniva ad ogni modo percepita la ragion d'essere della speciale fattispecie criminosa e si asseriva che la Guardia di Finanza che si rende colpevole di contrabbando, eseguendolo o partecipandovi, non viola solamente il dovere generico di fedeltà inerente alla qualità di funzionario dello Stato**,** ma lede altresì il dovere specifico di vigilanza che forma l'essenza intrinseca del proprio ufficio.

Erano così poste le premesse per lo sviluppo successivo, che come si avrà modo di rilevare, ruoterà attorno a simili proposizioni, pur dovendosi constatare che anche con riguardo all'intervento del 1923 si ribadiva come la ipotesi della collusione difettasse di autonomia strutturale e si risolvesse in una forma di partecipazione criminosa nell'illecito attuativo della finalità fraudolenta.

[1] VICO, *Diritto penale militare*, Milano, 1917, p. 371.

Non erano però ben chiare le implicazioni sistematiche di tale ricostruzione: veniva, infatti, posto l'accento solo sulla peculiare è più severa risposta sanzionatoria e si lasciava in ombra se ed in che misura la partecipazione del finanziere al fatto in frode alla finanza generasse, ed eventualmente a quali condizioni, identiche conseguenze sanzionatorie anche per il privato concorrente.

Si arriva quindi all'art. 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383[2], in cui la figura criminosa in esame è descritta con una scarna e secca proposizione: «*il militare della Guardia di Finanza che collude con estranei per frodare la finanza*[3]».

A fronte della nuova previsione muta l'impostazione di base e si ritiene che ai fini della integrazione del reato sia sufficiente un mero accordo sorretto dal dolo specifico di frodare la finanza. Ne segue l'ovvio rilievo che la norma configura un delitto a consumazione anticipata e si pone in deroga, per alcuni profili[4], rispetto al generale precetto, contenuto nell'articolo 115 del codice penale, che esclude, salva previsione in deroga, possa esservi sanzione penale nel caso l'accordo per commettere un reato non sia seguito dalla commissione del medesimo**.** Si rileva altresì come l'elevato valore della posta in gioco renda ragione della anticipazione di tutela e della configurazione in termini di grave delitto di un fatto che viene a profilarsi come il primo passo verso la effettiva lesione del bene tutelato e presenta note di affinità con le "intelligenze criminose" di cui sono tipica espressione i delitti previsti dagli articoli 243 e 245 del codice penale.

Perché sussista il reato, pertanto, basta l'accordo tra il militare appartenente alla Guardia di Finanza e l'estraneo per "frodare la finanza" e non si richiede in alcun modo che la frode che è alla base dell'accordo si sia tradotta in fatti di immediata offesa agli interessi dell'Erario, a prescindere se abbiano rilevanza penale o costituiscano solo illeciti amministrativi.

Per una risalente dottrina, cui non è estranea la preoccupazione di dare una ragionevole dimensione all'illecito in esame, la «*collusione non costituisce reato se il fine è quello di commettere una contravvenzione finanziaria, e non già un delitto»*. Nella stessa locuzione *frodare,* e nelle richiamate pene degli articoli 215 e 219 del c.p.m.p., - si sostiene – è già contenuta l'idea delittuosa[5].

La tesi sopra esposta non ha avuto seguito. La giurisprudenza si è, infatti, orientata verso una direzione del tutto opposta ed ha affermato che la collusione *«può avere ad oggetto qualunque frode alla pubblica finanza, anche non costituente reato*», recisamente confutando l'ipotesi esegetica che essa costituisse «*nient'altro che l'accordo preparatorio del detto contrabbando*[6]*»*.

Lo scopo dell'accordo, pertanto, è ritenuto comprensivo di qualunque infrazione fiscale-finanziaria, sia essa punita con sanzione criminale, sia essa presidiata dalla diversa sanzione amministrativa.

In particolare si afferma, con rilievo che sembra far rifluire nella struttura dell'accordo l'idoneità al conseguimento delle scopo fraudolento, che la fattispecie si realizza per effetto dell'indicazione o apprestamento di qualsiasi espediente o mezzo fraudolento dotato di potenzialità

---

[2] Art. 3 legge 9 dicembre 1941, n. 1383 - *Il militare della Regia Guardia di Finanza che commette una violazione delle leggi finanziarie, costituente delitto, o collude con estranei per frodare la finanza, oppure si appropria o comunque distrae, a profitto proprio o di altri, valori o generi di cui egli, per ragioni del suo ufficio o servizio, abbia l'amministrazione o la custodia o su cui eserciti la sorveglianza, soggiace alle pene stabilite dagli articoli 215 e 219 del Codice penale militare di pace, ferme le sanzioni pecuniarie delle leggi speciali.*

[3] Può notarsi come il testo della norma rispecchia la classica contrapposizione che contraddistingue i reati propri, in cui accanto al soggetto che rivesta la qualifica speciale può collocarsi, nella possibile realizzazione congiunta del reato, un soggetto privo di tale qualifica e definito, con formula onnicomprensiva, come "estraneo".

[4] Si è rilevato che la deroga al 115 si correla ad alcuni aspetti operativi della norma. Perché è ben possibile che l'accordo trovi la sua sostanza nella omissione di iniziative di denuncia e sanzione per l'illecito fiscale riscontrato. In tali casi l'accodo collusivo viene a coincidere con l'omissione di atti di ufficio, preluda o meno ad ulteriori reati per l'eventualità di compensi corruttivi.

[5] CIARDI, *I reati speciali per i militari della Guardia di Finanza,* in *Rivista della Guardia di Finanza*, 1958, pp. 172-173.

[6] In tal senso, Cass., sez. VI, 9 ottobre 1990, in *Giustizia penale*, 1991, II, 285.

lesiva dell'interesse alla percezione dell'entrata tributaria[7], a prescindere dalla circostanza che il fatto lesivo dell'interesse tributario configuri o meno un illecito penale**.**

Emerge, quindi, come la punibilità dell'accordo collusivo configuri e rappresenti qualcosa di più di una deroga alla fondamentale disposizione dell'articolo 115 del codice penale. Nella misura in cui si ritiene che lo scopo del patto collusivo possa abbracciare anche fatti penalmente irrilevanti, purché illeciti fiscali o finanziari, si assiste alla realtà di un accordo che costituisce reato anche quando persegua l'obiettivo, di non necessario avveramento, di non violare la legge penale. E questo, comunque si opini ed anche tenendo fermo l'assunto che il reato si consumi con l'accordo o con il solo accordo, sta fuori da qualsiasi deroga al citato art. 115, posto che in tale disposizione si parla solo e soltanto della tendenziale irrilevanza penale degli accordi intesi alla commissione di un reato e non seguiti dalla realizzazione del medesimo.

In altri termini, il reato di collusione richiede un accordo "per" frodare la finanza e non un accordo "in frode alla finanza". La diversità delle due locuzioni dà conto del perché sia preclusa la via di una esegesi che renda necessario la realizzazione dello scopo, la quale avrebbe avuto l'importante effetto di inglobare l'illecito finanziario all'interno della fattispecie della collusione e radicalmente escluso la possibilità del concorso tra questo reato e l'eventuale reato in cui si fosse materializzato la scopo collusivo.

Eppure qualcosa stride. Perché la previsione dell'articolo 3 della legge del 41, nel delineare le sanzioni previste per le figure criminose in essa contemplate, non si limita a fare riferimento alle pene detentive *«stabilite dagli articoli 215 e 219 del Codice penale militare di pace»* ma aggiunge altresì che rimangono *«ferme la sanzioni pecuniarie delle leggi speciali».*

Orbene, tale inciso non avrebbe granché senso se il reato di collusione fosse destinato a concorrere con l'illecito attuativo dello scopo, poiché in tal caso sarebbe del tutto ovvio che detto illecito trovasse applicazione con tutto l'arsenale sanzionatorio che gli è proprio, compreso quello rappresentato dalle sanzioni pecuniarie correlate, per solito, all'importo dell'obbligo tributario e finanziario violato.

E del pari non avrebbe senso nella ipotesi in cui, bastando il semplice accordo per "frodare la finanza" per la perfezione del reato, non avesse avuto luogo, per le più varie ragioni, l'illecito attuativo dello scopo, posto che in tal caso mancherebbe la base oggettiva per l'innescarsi delle sanzioni pecuniarie[8].

2. Sulla punibilità dell'estraneo

Sta di fatto che la esegesi consolidata accredita natura autonoma al reato di collusione, ne fa consistere gli estremi nell'accordo per realizzare fatti di offesa all'interesse fiscale in senso ampio e su tali premesse afferma la sua coesistenza, in concorso, con l'illecito fiscale eventualmente realizzato in conformità ed attuazione dello scopo collusivo.

La separazione dei due piani ha inevitabilmente portato sia la dottrina che la giurisprudenza ad interrogarsi sulla punibilità o meno dell'estraneo che stringa il patto collusivo: e cioè sulla punibilità solo a tale titolo e prescindendo dalla sua eventuale responsabilità per il fatto attuativo dello scopo collusivo.

Sul punto si è delineato uno scenario controverso.

Secondo la dottrina prevalente e la giurisprudenza minoritaria, l'estraneo con il quale è intervenuto l'accordo collusivo non è mai punibile. Si argomenta che l'illecito in esame configura

[7] Cass. Sez. 1, 06/06/2007, n. 25819; Cass., 15/12/2005, n. 1303.

[8] Come accade, per esempio, quando l'accordo per realizzare uno dei variegati reati di contrabbando non venga seguito della realizzazione di tali illeciti. In tal caso manca la concreta offesa all'interesse fiscale e non potranno trovare attuazione le sanzioni pecuniarie, commisurate, come già rilevato, all'importo dell'imposta evasa e conseguenti solo alla realizzazione dell'offesa.

un reato necessariamente plurisoggettivo ed è espressamente presidiato dalla sola punibilità del militare della Guardia di Finanza, sicché è da escludere che possa trovare applicazione la disposizione generale sul concorso di persone nel reato[9].

Per altra, cospicua, parte della giurisprudenza, l'estraneo che collude deve ritenersi punibile poiché con la sua azione cosciente e volontaria concorre alla realizzazione dell'evento dannoso voluto dal militare.

Si sottolinea che lo scopo della norma «*è quello di evitare, mediante l'anticipazione della soglia della punibilità alla semplice collusione, la messa in pericolo dell'interesse dello Stato alla regolare riscossione dei tributi»* e se ne fa derivare la conclusione che «*non vi è motivo per ritenere che il legislatore abbia logicamente voluto mandare esente da pena il privato che è parte necessaria dell'accordo fraudolento finalizzato, peraltro, al raggiungimento di un suo concreto interesse economico*[10]*»*. Tesi, questa, che sembra dare per scontato che alla base della collusione debba esservi l'illecito obiettivo di garantire tutela agli interessi del privato, in ipotesi in contrasto con la retta e puntuale applicazione della normativa finanziaria di specifico settore[11].

Si è però rilevato, nel quadro di un indirizzo che è poi divenuto prevalente, che la predetta conclusione non è persuasiva, in quanto ispirata a criteri interpretativi di natura politico-criminale e sociologica, piuttosto che ad una rigorosa analisi della disciplina normativa. In tale diversa ottica si osserva, innanzitutto e con apparente, ancorché parziale, avallo dell'orientamento che esclude la punibilità, che l'articolo 110 del codice penale assolve ad una funzione incriminatrice *ex novo* di una condotta "atipica", sicché non può trovare applicazione per la condotta "tipica" del concorrente necessario, proprio perché già prevista, come elemento costitutivo, nella fattispecie del reato plurisoggettivo improprio e, in quanto non sanzionata, espressione chiara e inequivoca della deliberata volontà del legislatore di non punirla.

Alla norma generale sul concorso, quindi, non può farsi riferimento per sanzionare attività che la norma speciale già prevede, ma non punisce, quali, nella fattispecie in esame, il consenso o la mera adesione alla proposta di collusione fatta dal militare ovvero il semplice incontro di volontà tra le parti.

Ciò premesso, si prosegue affrontando il quesito se il concorrente necessario possa essere punito, a titolo di concorso, nel caso in cui non si limiti alla mera adesione all'altrui proposta collusiva, bensì tenga una condotta "atipica", diversa e ulteriore rispetto a quella di concorrente necessario e finalizzata ad istigare, determinare o agevolare l'*intraneus* al reato. A tale quesito viene data una risposta affermativa, richiamandosi all'indubbia efficacia dell'art. 110 C.p. rispetto alle condotte atipiche e sottolineando che non si comprende perché mai debba andare esente da pena «*l'estraneus che, superando la soglia della mera adesione all'intesa collusiva (unica condotta tipica prevista dall'art. 3 delle legge n. 1383), istighi il militare o lo determini alla collusione o organizzi la societas collusiva, gestendone gli utili*[12]*»*.

---

[9] ANTONIONI, *Collusione,* in *Enc. del diritto*, VII, Milano, 1960. p. 452; cit. 454; A. MARTINI, *Collusione,* in *Disc. pen*. , II, Utet, 1985, p. 294; MELCHIONDA, *Interesse protetto e ratio di tutela nella collusione del finanziare,* in *Giust. Pen. ,* 1985, II,; Cass., 7 luglio 1985, in *Giust. pen.* 1986, II, 89; Cass., 5 febbraio 1991, in *Cass. pen.* 1991*,* 1455; Cass., 30 aprile 1991, in *Giust. pen.* 1991*,* II, 655; Cass., 13 maggio 1991, in *Giust. pen.* 1991*,* II, 724; Cass., 28 luglio 1991, in *Giust. pen.* 1992*,* II, 47.

[10] Cass. 14 gennaio 1970, Tubino; Cass., 4 marzo 1986, in *Cass. pen.* 1987, 1635; Sez. III, 12 giugno 1986, n. 5350, B; Cass., 17 giugno 1985; in *Cass. pen.* 1988, 1711; ; Cass., 22 aprile 1989, in *Cass. pen.* 1991, 125; Cass., 6 novembre 1990, in *Cass. pen.* 1992, 1803; Cass., 10 dicembre 1993, in *Giust. pen.* 1995, II, 20; Cass. 17 luglio 1990, n. 10414, B; Sez. VI, 23 febbraio 1991, n. 2488, P; Cass., 18 novembre 1996, in G. SCANDURRA, *Il diritto penale militare nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Suprema Corte di Cassazione*, cit., p. 65, m. 37. Sez. I, 19 marzo 1997, n.2645, S. In merito, P.P. RIVELLO, *Giustizia ordinaria e giustizia militare di fronte al delitto di collusione da parte della Guardia di Finanza,* in *Dir. pen. e proc.,* 1995, p. 639 ss..

[11] Sul punto specifico si tornerà in seguito.

[12] Così, Cass., sez. VI, 10 giugno-17 settembre 1998, n. 9892, in *Guida al diritto* 1998, n. 42, p. 86 e ss.; nello stesso senso Cass., sez. I, 14 marzo 1989, n. 8767.

La tesi sopra indicata è indubbiamente in linea con la dominante esegesi delle ipotesi di reati a plurisoggettività impropria, di cui si ha ampio riscontro con riguardo al reato di rivelazione di segreti di ufficio[13].

Non sono pochi, però, i punti che sollevano perplessità.

In primo luogo manca una specifica riflessione su quali siano i puntuali requisiti soggettivi che necessitano affinché possa configurarsi il concorso punibile dell'estraneo: in particolare se sia o no essenziale che l'estraneo, in ipotesi istigatore, abbia puntuale conoscenza del fatto che il destinatario della sua istigazione sia un militare della Guardia di Finanza.

In connessione a tale interrogativo si pone la ulteriore questione se l'accordo collusivo implichi una attinenza con le funzioni istituzionali del militare della Guardia di Finanza oppure si appaghi del mero possesso della qualifica[14].

Infine si pone il problema di quanto plausibilità abbia la eventuale corresponsabilità dell'estraneo sia per il reato di collusione che per l'illecito in cui si sostanzia il patto collusivo, specie nelle ipotesi in cui l'accordo collusivo rifluisca interamente nell'illecito scopo e si delinei come suo essenziale componente.

3. Collusione ed interesse proprio

Procediamo dal secondo degli interrogativi sopra indicati: e cioè se il reato di collusione debba correlarsi all'esercizio delle funzioni istituzionali o ne prescinda del tutto, con la conseguenza che nell'orbita del delitto verrebbero a rientrare anche gli accordi che, pur risolvendosi in pregiudizio dell'erario, concernano fatti privati del finanziere e non coinvolgano la sua specifica funzione istituzionale di prevenire e reprimere gli altrui illeciti fiscali[15].

Sulla più generale problematica si veda l'interessante lavoro di M. ZANOTTI, *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, Milano, 1985. L'autore si sofferma anche sul reato di collusione (pagg. 96 - 107) osservando, in esito ad articolate riflessioni che sottolineano come l'unico accordo che rileva sia quello con estranei e come la condotta di collusione si condensi in una manifestazione di disponibilità a venir meno ai propri doveri funzionali.

[13]) Anche con riguardo a tali ipotesi criminosa viene infatti in rilievo una fattispecie plurisoggettiva anomala, nella quale il mero ricettore della notizia non rientra nella struttura del precetto e non può essere assoggettato a pena.

Ciò non significa, però, che sia escluso, sempre ed in ogni caso, il concorso del recettore nella realizzazione del reato e la sua conseguente punibilità. Trovano infatti applicazione le ordinarie norme sul concorso eventuale, previste dall'articolo 110 e seguenti del codice penale e pacificamente applicabili anche ai reati a concorso necessario ed altresì a quelli a plurisoggettività impropria.

Il concorso si delinea, in primo luogo, in tutte le ipotesi in cui l'*extraneus*, lungi dal limitarsi ad una mera condotta di ricezione della notizia, abbia dato un contributo alla commissione del reato, istigando o inducendo il pubblico ufficiale tenuto a rispettare il dovere di segretezza a fare la rivelazione. In tal caso anche l'*extraneus* risponderà del reato come compartecipe in applicazione della generale norma contenuta nell'articolo 110 del codice penale (in tal senso, tra le tante, Sez. 6 sent. n. 35899 del 30/05/2017, F, Rv. 270546; Sez. 6 sent. n. 47977 del 18/09/2015, G, Rv. 265752; sez. 1 n. 27231 del 30/06/2015; sez. 1 n. 5842 del 17/10/2011, B, Rv. 249357).

Altresì si ritiene che si configuri il concorso dell'*extraneus* nel reato di rivelazione di segreti anche nel caso in cui questi non si limiti a recepire la notizia ma ne faccia uso dandole una più ampia risonanza. In tali ipotesi, in altri termini, il destinatario della notizia realizza una condotta ulteriore rispetto a quella del pubblico ufficiale propalatore, così concorrendo nel reato ai sensi dell'articolo 110 del codice penale

Il suddetto orientamento non è però pacifico, posto che in un recente arresto la corte di cassazione ha espressamente manifestato il suo dissenso e ritenuto che la punibilità dell'*extraneus* che non abbia né cercato la notizia né indotto l'agente del reato proprio alla rivelazione costituisca un'indebita estensione dell'ambito di operatività della previsione penale, che come tale si pone in palese violazione del principio di legalità e di tassatività della previsione incriminatrice (in tali termini, Cassazione, sentenza n. 34928 del 2018).

[14] Entrambe le tematiche sono emerse in una vicenda trattata dal Tribunale militare di Napoli, con riguardo all'ipotesi di un militare della Guardia di Finanza coinvolto in un commercio in nero di articoli di abbigliamento: TM Napoli, sentenza 30 ottobre 2013, confermata da Corte militare appello con sentenza del 4 gennaio 2015 e da Cassazione 23842 del 2016.

[15] Per esempio, un finanziare commissiona la realizzazione di un'opera di arredamento mobiliare e propone di pagare in contanti ed in nero.

Per taluni[16] l'interpretazione che prescinda dall'esercizio delle funzioni sarebbe erronea e contraria alla logica del sistema, posto che lo strappo radicale al principio dell'articolo 115 c.p. non potrebbe basarsi esclusivamente sul mero possesso della qualifica di finanziere. Si sottolinea, in particolare, che il tradimento della fiducia che esprime la "collusione con estranei" abbia una dimensione oggettiva, che è strettamente correlata alle funzioni svolte dal finanziere ed ai suoi compiti di istituto, rispetto ai quali l'estraneo è portatore di interessi antagonisti.

Altresì si è rilevato che tale prospettiva sistemerebbe in maniera convincente anche i rapporti tra le due fattispecie che convivono nel citato art. 3 della legge n. 1283/1941: la violazione finanziaria costituente delitto verrebbe a essere esclusivamente incentrata sulla dimensione soggettiva dello *status* di finanziare mentre la collusione con estranei sulla funzione da lui svolta.

Per la Suprema corte[17] tale tesi non può essere condivisa. Si rileva come si sia più volte affermato che la fattispecie della collusione configura un reato formale che si perfeziona in virtù del semplice accordo fra finanziere e terzo; accordo che, di per sé, comporta la rottura del rapporto di fiducia tra il militare della Guardia di Finanza e la pubblica amministrazione e, conseguentemente, la lesione del particolare interesse protetto dalla norma.

Di conseguenza per la configurabilità del delitto di collusione non è necessario che il finanziere eserciti, con attualità, un determinato servizio d'istituto, funzionale alla frode fiscale che forma oggetto dell'accordo criminoso, ma è sufficiente che l'agente rivesta la qualità di militare della Guardia di Finanza, perché è solo ad essa che fa riferimento l'obiettività giuridica della norma incriminatrice[18].

Lo scenario che in tal modo si dispiega ha qualcosa in comune con l'autoriciclaggio: cosi come questo reato attende il *quisque de populo* al varco di uscita dalla pregressa esperienza criminosa, punendolo altresì per l'impiego produttivo del provento del pregresso delitto, allo stesso modo il reato di collusione attende il finanziare al varco di ingresso di qualsiasi illecito lesivo degli interessi erariali, punendolo non solo per tale illecito fiscale ma altresì e soprattutto per l'accordo preordinato a commetterlo.

Anche in questa ricostruzione, però, c'è un tassello non del tutto chiaro. Il riferimento alle funzioni istituzionali, infatti, può declinarsi in due differenti modalità: in primo luogo come necessità che il finanziere colluda con estranei nel disimpegno della sue mansioni istituzionali[19]; in secondo luogo come necessità che il patto collusivo si correli, per intrinseco contenuto, all'adempimento

---

[16] In tal senso i motivi di ricorso per cassazione di cui alla sentenza 23842 del 2016.

[17] Sentenza 23842 del 2016, con riguardo ad un fatto di commercializzazione in nero di prodotti contraffatti.

[18] Nel medesimo senso, Cass. Sez. 2, 9.2.2006, n. 7600, rv. 233235;. Cass. Sez. 6, 10.6.1998, n. 9892 rv. 213049; Cass., n. 12943 del 29/01/2014 Ud. (dep. 19/03/2014) Rv. 260135.

Si argomenta che "è da escludere che l'incriminazione si ponga in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza, perché essa discende dal particolare "*status*" del militare della Finanza, non comparabile con quello di altri militari o pubblici ufficiali, come già rilevato dalla Costituzionale Corte (sentenze nn. 70 del 1976 e 23842 del 2016) . Né il contrasto è ravvisabile in relazione all'art. 52 della Costituzione sotto il diverso profilo della violazione del principio della piena integrazione tra ordinamento dello Stato e ordinamento delle Forze Armate, poiché nella norma si fa riferimento al disvalore oggettivo (frodare la finanza) per fare emergere la gravità dell'illecito riferito principalmente alla qualità di appartenente al Corpo della Guardia di Finanza: quest'ultimo, infatti, nel violare la disposizione viene meno, non soltanto al vincolo di fedeltà che incombe su tutti coloro che esercitano pubbliche funzioni, ma anche a quei particolari doveri inerenti alla tutela degli interessi finanziari dello Stato, la cui cura è istituzionalmente affidata al Corpo della Guardia di Finanza.

[19] Ciò accade con riguardo al reato di abuso di ufficio, in relazione al quale si afferma che "*ai fini dell'integrazione dell'elemento oggettivo del reato di abuso d'ufficio, è necessario che la condotta sia realizzata attraverso l'esercizio del potere pubblico attribuito al soggetto agente, configurando i comportamenti non correlati all'attività funzionale, o meramente occasionati da essa, una mera violazione del dovere di correttezza, non rilevante ai sensi dell'art. 323 c.p. anche se in contrasto di interessi con l'attività istituzionale*. (Fattispecie in cui la Corte ha escluso la sussistenza del reato nei confronti di un consigliere comunale che aveva assunto un incarico professionale di consulenza presso l'azienda municipalizzata di raccolta dei rifiuti nel medesimo comune, in violazione del divieto posto dall'art. 78, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267). Sez. 6, Sentenza n. 14721 del 17/02/2022 Ud. (dep. 14/04/2022) Rv. 283150 – 01.

delle funzioni istituzionali e quindi concerna la lesione di quell'interesse che il finanziare ha, per fondamentale compito istituzionale, il dovere di prevenire e reprimere.

La prima alternativa non presenta profili problematici, perché è indubbio che il patto collusivo possa intervenire anche quando il finanziare non è nell'attuale disimpegno del servizio istituzionale.

La seconda, per contro, è più complessa, perché pone l'interrogativo se il reato di collusione si delinei anche nella ipotesi in cui il finanziere si accordi con un estraneo per la illecita tutela di un suo specifico interesse personale[20].

In questa prospettiva diviene infatti doveroso interrogarsi sul perché il reato si realizzi solo se entra in scena un estraneo e sia per contro insussistente ove il finanziare orienti la condotta collusiva in direzione di un altro finanziere. Diamo subito atto di come sia ben possibile che fatti in frode alla finanza possano maturare anche all'interno di un patto che coinvolga solo appartenenti alla Guardia di Finanza, come accade quando uno dei predetti commetta un illecito fiscale, per esempio il delitto di uso di fatturazione per prestazione inesistente, e ciò faccia con il concorso di un collega, per ipotesi abile falsificatore di fatture, o documenti equipollenti, che attestino la inesistente prestazione.

A prescindere dai reati residui, è indubbio che in tal caso, pur sussistendo un accordo in frode alla finanza, non si realizzi lo specifico reato di collusione, per difetto dell'indispensabile partecipazione di un estraneo.

Siffatto rilievo evidenzia, ci pare, come il reato di collusione non maturi per il sol fatto del peculiare *status* di finanziere e del suo contegno di prospettica infedeltà finanziaria, requisiti, entrambi, indubbiamente presenti anche nella ipotesi in cui la scena sia popolata solo da finanzieri.

Occorre quindi il coinvolgimento di un estraneo. Ed il senso di tale opzione normativa non può certo essere ravvisato nel puro *status* soggettivo dell'estraneo, quasi si trattasse di soggetto appestato ed in grado di contaminare il servitore dello Stato che vi si approcciasse.

Allora si impone la conclusione che l'estraneo altro non è che la personificazione di un interesse estraneo ed antagonista rispetto a quello che il finanziere ha l'obbligo di prevenire e reprimere; sicché il reato viene a consistere nel fatto del finanziare che compie un atto a favore di un estraneo per frodare la finanza.

In altri termini, pur essendo irrilevante che l'iniziativa del finanziere si realizzi durante l'adempimento del servizio o fuori da tale contesto, è comunque essenziale che tale iniziativa si correli al servizio istituzionale e ne rappresenti la negazione: occorre quindi che l'atto in frode alla finanza, che cementa la collusione, riguardi gli interessi dell'estraneo e sia preordinato al loro illecito perseguimento[21].

4. Collusione e conoscenza dell'estraneo di stringere un patto collusivo con un finanziere

E adesso soffermiamoci sul primo degli interrogativi evidenziati, peraltro affrontati dalla Suprema Corte sempre nella sentenza 23842 del 2016.

Nel ricorso per cassazione la difesa denunciava l erronea applicazione della legge penale (art. 3 della legge n. 1383/1941) proprio con riguardo alla ritenuta sussistenza dell'accordo collusivo in un contesto in cui il privato non aveva alcuna consapevolezza della qualifica di finanziere del soggetto con cui si accordava**.** Per il ricorrente siffatta interpretazione della norma incriminatrice

[20] Si consideri al riguardo un atto di compravendita immobiliare, in cui il finanziare, acquirente e tenuto al pagamento delle specifiche imposte, si accordi con il venditore per indicare nell'atto un prezzo di acquisto inferiore a quello realmente corrisposto. Oppure provveda alla ristrutturazione del proprio immobile avvalendosi dal bonus del 110% e concordi con l'imprenditore la maggiorazione degli importi realmente corrisposti.

[21] Sul punto torneremo in seguito.

sarebbe erronea perché confonderebbe aspetti relativi ai requisiti attinenti la qualifica del soggetto attivo con aspetti attinenti al contenuto e alla dimensione lesiva dell'accordo collusivo.

La Cassazione non condivide tale impostazione. Si rileva che la norma in esame sanziona la condotta del militare della Guardia di Finanza che collude con estranei per frodare la finanza e non anche la condotta di questi ultimi che, pertanto, non sono soggetti attivi del reato.

Ne deriva che è del tutto irrilevante la questione se questi ultimi fossero o meno a conoscenza della qualificazione dell'*intraneus* del reato, cioè della sua qualità di militare della Guardia di Finanza**.**

È vero, si aggiunge, che sulla base dei principi generali del diritto penale la punibilità a titolo di concorso doloso del soggetto non qualificato richiede la conoscenza della qualifica soggettiva dell'*intraneus;* nel caso di specie, però, non si discute della responsabilità degli estranei bensì di quella del solo finanziere**.**

La tesi, pur lasciando in ombra la questione se la conoscenza della qualifica sia comunque necessaria nelle ipotesi in cui sia il privato ad istigare alla commissione dell'illecito fiscale-finanziario, si rivela di estremo interesse perché, nel sottolineare che il disvalore dell'illecito speciale grava esclusivamente sul militare della Guardia di Finanza, al punto che l'estraneo potrebbe non essere consapevole di tale qualifica, consente di approfondire meglio il contenuto del reato di collusione e valutare se ed in che misura tale reato possa delinearsi, ed in che forma, nella ipotesi che il privato destinatario della proposta collusiva non vi aderisca; e quindi in un contesto in cui la manifestazione di infedeltà dell'unico soggetto tendenzialmente punibile si è compiutamente realizzata.

5. Sulla configurabilità del tentativo di collusione

La questione si è posta proprio con riguardo ad una fattispecie in cui il finanziare, a fronte di alcuni lavori eseguiti presso la abitazione del padre, aveva chiesto all'artigiano di poter versare il corrispettivo in nero e quindi evitare il pagamento dell'imposta sul valore aggiunto. L'artigiano non solo aveva rigettato la proposta ma ne aveva anche denunciato l'autore.

Era quindi nato un procedimento penale a carico del finanziere per tentata collusione, conclusosi con una sentenza di condanna in primo grado. La sentenza veniva riformata in appello con l'argomento che il reato contestato presuppone che la condotta collusiva sia svolta dal militare della Guardia di Finanza nell'esercizio delle funzioni o del servizio e che di conseguenza non sia ravvisabile se il militare agisca "da semplice cittadino", pur con l'intento di frodare il fisco.

Avverso tale sentenza veniva proposto ricorso per cassazione dalla Procura generale militare, deducendosi inosservanza o erronea applicazione della legge penale in quanto, si assume, l'art. 3 della legge n. 1383 del 1941 non richiede che la condotta sia posta in essere in esecuzione «di un'attività di servizio propria del finanziere».

La cassazione rigetta il ricorso e conferma la sentenza assolutoria operando su un ulteriore registro argomentativo. Si afferma, in particolare e con rilievo che evita di affrontare la questione della necessaria attinenza al servizio del patto collusivo, che è del tutto da escludere la configurabilità del tentativo in relazione al reato di collusione con estranei per frodare la finanza[22],

[22] Sez. 1, Sentenza n. 49975 del 01/12/2009 Ud. (dep. 30/12/2009) Rv. 245959. Di seguito parte della motivazione: «*Il reato in esame costituisce (cfr. Cass. 6^ 7 febbraio 1992, Lo, RV 190774) un'eccezione alla regola della non punibilità dell'accordo criminoso quando non sia commesso il delitto concertato prevista dall'art. 115 c.p., comma 1 (secondo il quale "salvo che la legge disponga altrimenti, qualora due o più persone si accordino allo scopo di commettere un reato, e questo non sia commesso, nessuna di esse è punibile per il solo fatto dell'accordo")».*

La norma incriminatrice contempla, in particolare, una fattispecie necessariamente plurisoggettiva "impropria".

A differenza di quella "propria" in cui tutte le persone "necessarie" alla configurabilità del fatto tipico (nella specie, l'accordo) sono indicate tra i soggetti attivi del reato (si pensi al reato - accordo di cui all'art. 304 c.p.), nella fattispecie impropria vi sono soggetti necessari (nel nostro caso l'*extraneus*) non punibili per la condotta tipica (il consenso manifestato all'accordo avente come specifico contenuto l'obiettivo di frodare la finanza).

trattandosi di reato di pericolo a consumazione anticipata che si perfeziona con il mero raggiungimento di un accordo tra il militare ed altro soggetto in frode alla finanza**.**

Si puntualizza che la proposta di accordo rivolta dal militare all'*extraneus*, in assenza di norme che prevedano esplicitamente la punibilità della istigazione, integra, se non accolta, mera istigazione a commettere un reato; e quindi una fattispecie non punibile alla luce del più volte menzionato art. 115 c.p.. Si realizza, in altre parole, soltanto l'ipotesi del "tentativo di accordo criminoso" e non quella del delitto tentato[23].

La tesi ha indubbia plausibilità, la quale, però, sta in piedi e cade a seconda delle premesse da cui si muove in ordine alla precisa configurazione del reato consumato.

Si è già rilevato che secondo la giurisprudenza dominante la condotta di collusione costituisce una deroga al fondamentale principio espresso dall'articolo 115 del codice penale ed assolve alla funzione di anticipare la soglia di punibilità di determinati fatti.

Il reato, quindi, si perfeziona con la conclusione di un semplice accordo, in cui si esprime la prevalente carica offensiva del fatto.

È vero che l'accordo deve essere sorretto da una particolare finalità fraudolenta, ma è altrettanto vero che quest'ulteriore requisito non attiene alla condotta materiale, costituendo solo lo scopo verso cui tende la volontà dei soggetti che stringono l'illecito patto.

In tale prospettiva balzano subito in evidenza due elementi: l'ampia finalità del dolo specifico di "frode alla finanza"; ed il fatto che la norma incriminatrice preveda la sola punibilità del finanziere e non contempli l'assoggettamento a sanzione del privato. Tale sanzione, però, scatterebbe nel caso sia il privato ad istigare al patto collusivo.

Detto questo, deve rilevarsi che il menzionato art. 115 c.p., come chiarito dalla dottrina dominante, individua il limite della rilevanza penale del tentativo e si è reso necessario una volta abbandonata la distinzione tra atti preparatori ed atti esecutivi, nonché la limitazione a questi ultimi della punibilità a titolo di tentativo.

In altre parole, la norma afferma la penale irrilevanza di accordo (comma 1) e istigazione (comma 3) c.d. sterili; quand'anche gli stessi fossero in concreto idonei ed univoci rispetto alla commissione del delitto, non sarebbero punibili (a titolo di delitto tentato).

Quest'affermazione è da porre alla base della non configurabilità del tentativo rispetto all'accordo in esame.

Da tali complessive considerazioni deriva, invero, che la proposta di accordo rivolta dal militare all'*extraneus*, in assenza di norme in deroga *recte* di disposizione legislativa che preveda esplicitamente la punibilità della istigazione, *genus* cui è riconducibile detta proposta) integra, se non accolta, mera istigazione a commettere un reato (lo stesso reato che intende commettere l'istigatore, nella specie un reato-accordo, quindi un reato a concorso necessario, a nulla rilevando, a tal fine, che l'istigato, concorrente necessario, non sia, per volere del legislatore, sanzionato per la propria condotta) non punibile alla luce del più volte menzionato art. 115 c.p.; integra, in altre parole, soltanto l'ipotesi del "tentativo di accordo criminoso" e non quella del delitto tentato. Alla base di siffatta conclusione vi è la menzionata ratio delle disposizioni di cui all'art. 115 c.p., consistente - come si è detto - nell'esigenza di individuare il limite della rilevanza penale del tentativo.

Va detto, peraltro, che alla stessa conclusione si perverrebbe anche qualora si ritenesse che la prevista impunità di accordo ed istigazione infruttuosi derivasse (non dall'anzidetto limite di rilevanza fissato dalla legge, ma) dalla loro natura di "atti preparatori", inidonei in quanto tali a dar vita al tentativo. In tal caso, invero, come autorevole dottrina ha affermato in relazione all'accordo delittuoso di cui all'art. 304 c.p. (c.d. cospirazione politica mediante accordo), il tentativo non è comunque ammesso giacché l'arretramento della soglia di punibilità al mero accordo o, come anche si dice, l'estrema anticipazione della condotta preparatoria non consente un suo ulteriore frazionamento e comunque precede il momento di sviluppo dell'*iter criminis* supposto come necessario e sufficiente dalla fattispecie di cui all'art. 56 c.p.. La stessa giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che l'accordo (purché abbia un contenuto specifico, concreto, determinato, non generico, incerto, legato ad evenienze future e non controllabili dalle parti stesse perché affidate al caso o a scelte di terzi: cfr. Cass. 6^ 7 febbraio 1992, Liotino, cit.) segna il momento di concreta offensività della condotta, realizzando al contempo la messa in pericolo dell'interesse tributario dello Stato e la lesione dello specifico e funzionale obbligo di fedeltà inerente allo status di chi appartiene al corpo preposto alla salvaguardia della finanza pubblica (così Cass. 1^ 15 dicembre 2005, Moscuzza, cit., in motivazione). Soltanto questa pluralità di interessi giuridici protetti giustifica l'arretramento della soglia di punibilità al semplice accordo e solo l'accordo è ritenuto poter dare vita alla duplice offesa; non anche, dunque, condotte che lo precedano, qual è appunto la proposta di accordo promanante dal militare".

[23] Sez. 1, Sentenza n. 49975 del 01/12/2009., cit..

Ed è proprio tale ultima eventualità che impone qualche riflessione. Perché ci sembra che sollevi qualche perplessità l'ipotesi[24] che l'iniziativa collusiva del finanziere si risolva in un fatto penalmente rilevante nel caso in cui il privato non presti la sua adesione. E le perplessità derivano dalla circostanza che, nella fisiologica prospettiva della norma incriminatrice, il finanziere è l'unico soggetto sottoposto a pena; e questo si spiega unicamente con il rilievo che l'intero disvalore del fatto risiede esclusivamente nel ruolo svolto dal finanziere, che con il suo comportamento tradisce la fiducia riposta in lui dallo Stato e si offre per intese collusive in danno degli interessi fiscali e finanziari che ha l'istituzionale dovere di tutelare e proteggere.

Ciò ha il senso di dire, da un lato, che è del tutto fondata l'ipotesi che l'iniziativa del privato non accolta rimanga, ove non arricchita da promesse o dazioni indebite[25], nel penalmente irrilevante: il privato non ha alcun particolare vincolo di fedeltà con il corpo della Guardia di Finanza e in nessun modo la sua iniziativa è idonea a ledere i beni protetti della norma sulla collusione.

Del tutto diversa, però, ci sembra l'ipotesi opposta, perché in tal caso l'iniziativa intesa all'accordo in frode alla finanza proviene proprio da colui che ha il precipuo compito di tutelare il vincolo di fedeltà istituzionale e di disciplina e l'interesse alla prevenzione e repressione dei fatti lesivi dell'interesse dell'erario.

È del tutto evidente che in una fattispecie del genere il finanziere ha irreversibilmente leso il vincolo fiduciario e si è messo a disposizione dell'interesse del privato, in funzione della sua illegittima tutela e protezione. Ed è altresì evidente che il reato non si è consumato per il rifiuto del privato, sicché si assiste a qualcosa di simile a ciò che accade nella ipotesi di induzione indebita contrastata dal privato che ne è destinatario, in relazione alla quale è del tutto pacifica la configurabilità del reato in forma tentata[26].

Nel linguaggio della norma incriminatrice speciale la vicenda sopra descritta può sintetizzarsi nel modo che segue.

Il soggetto punibile ha esaurito la frazione di condotta che è richiesta ai fini della perfezione del reato, posto che ha proposto al privato un accordo in frode alla finanza.

Il soggetto non punibile, in luogo di aderire all'istigazione del finanziere, rifiuta la proposta di quest'ultimo ed impedisce alla sua manifestazione di infedeltà di trasformarsi in un fatto suscettibile di ledere, in prospettiva, interessi ulteriori rispetto a quello, già leso, del vincolo di disciplina e fedeltà istituzionali.

La manifestazione di infedeltà si è verificata e solo il sussulto di onestà del privato ha impedito che quell'infedeltà, compiutamente realizzata e rivelata, si configurasse nei termini di un accordo, il cui maggior disvalore sta proprio nella sua prospettica idoneità a ledere anche gli interessi erariali.

Sicché appare davvero singolare, nella prospettiva della collusione-accordo, che non assuma rilevanza penale il comportamento del finanziere che ha dato fondo a quanto è necessario per la consumazione del reato e che si è scontrato con il rifiuto del privato, cui, nella prospettiva criticata, si assegna il taumaturgico effetto di stendere una pietra tombale sull'atto di infedeltà, si ripete, pacificamente realizzato.

---

[24] Prescindiamo dal caso concreto, in cui potrebbe dubitarsi della sussistenza della collusione in ragione dell'interesse proprio che il finanziare intendeva perseguire.

[25] Si ipotizza, quindi che in nessun modo il fatto del privato integri la diversa fattispecie della istigazione alla corruzione.

[26] Sez. 6, Sentenza n. 35271 del 22/06/2016 Ud. (dep. 22/08/2016) Rv. 267986 – 01 - *Il delitto di induzione indebita a dare o promettere utilità, di cui all'art. 319 quater c.p. non integra un reato bilaterale, in quanto le condotte del soggetto pubblico che induce e del privato indotto si perfezionano autonomamente ed in tempi diversi, sicché il reato si configura in forma tentata nel caso in cui l'evento non si verifichi per la resistenza opposta dal privato alle illecite pressioni del pubblico agente.* (Fattispecie nella quale la Corte ha ritenuto corretta la qualificazione in termini di tentativo dell'ipotesi in cui il soggetto passivo aveva denunciato la richiesta di denaro formulata dal pubblico ufficiale, consentendo anche la registrazione del colloquio nel corso del quale la richiesta veniva reiterata).

Indubbiamente una conclusione singolare, che certo stride all'interno di una norma incriminatrice che configura la collusione come reato solo per il finanziere e che non assoggetta ad alcuna pena il privato che si limiti ad aderire all'illecita proposta del predetto.

Detto in altri termini: la norma incriminatrice tutela un interesse composto, in quanto, ove il fatto in essa descritto si realizzi completamente, la coessenziale offesa incide sia sul vincolo di fedeltà alla istituzione di appartenenza sia sul distinto interesse alla regolare percezione dei tributi. Il primo interesse è indubbiamente leso dal contegno del finanziare; e solo da questo; il secondo richiede la adesione del privato.

6. Ma la collusione è realmente un accordo?

E qui torniamo all'enigma di fondo: e cioè se il reato sia realmente un reato di accordo o qualcosa di diverso.

Se diamo un'occhiata ai reati di accordo contemplati nel nostro sistema penale non tardiamo a rilevare che ciò che contraddistingue tali reati è la circostanza che tutti i soggetti coinvolti hanno la medesima posizione nei confronti dell'interesse protetto, sicché le contemplate manifestazioni di volontà convergono verso il medesimo obiettivo offensivo e provengono da soggetti indistintamente tenuti al rispetto di quell'interesse dedotto nella norma incriminatrice.

Nel caso del reato di collusione si assiste ad una realtà sensibilmente diversa. La esclusiva punibilità del finanziere, infatti, ha il senso di attestare che il bene protetto dalla norma incriminatrice è ipotizzabile solo in relazione al finanziere ed ai suoi obblighi istituzionale di prevenire e reprimere le offese agli interessi erariali. E tale realtà permane immutata, nella fisiologica conformazione della norma, anche quando l'adesione del privato renda in qualche modo immanente la realizzazione della distinta e separata offesa all'interesse fiscale.

Sicché, proprio riprendendo gli spunti di una già citata dottrina[27], pare da chiedersi se non abbia maggiore plausibilità la tesi che attribuisce al reato di collusione natura di fattispecie monosoggettiva. Ed in tale prospettiva si spiega in modo più lineare l'impiego della locuzione "collude con estranei", che denota la dimensione unilaterale dell'offesa e, nel contempo, la sua essenziale correlazione con gli obblighi istituzionali. L'offesa, in altri termini, sta tutta nel contegno del finanziere, privilegiato custode della legalità fiscale per vincolo istituzionale, il quale tradisce i suoi precisi obblighi e agisce per far ottenere ad un terzo, non gravato da tali obblighi, illeciti vantaggi in frode all'erario.

In tale ottica ben si giustifica la non punibilità del privato. Nello stretto circuito del reato di collusione, infatti, il privato non offende alcun interesse affidato alla sua protezione o comunque riconducibile a lui. Se e quando, sulla scia della strada spianatagli del finanziere infedele, dovesse commettere l'illecito fiscale, risponderà di tale illecito, perché solo tale illecito esprime e recepisce la dimensione offensiva del suo apporto.

E notiamo altresì, anticipando quanto diremo a proposito dell'altro reato speciale contemplato nella legge del 41, come tale prospettiva si coniughi in modo lineare con la previsione di un ulteriore illecito speciale per la ipotesi che il finanziere commetta una violazione finanziaria costituente delitto: cioè la massima espressione della offesa agli interessi erariali.

Tale illecito, infatti, si staglia con connotati autonomi e ha il senso, da un lato, di lasciar fuori le meno gravi ipotesi di contravvenzioni o illeciti amministrativi, dall'altro di cedere il passo alla collusione tutte le volte che la sua realizzazione, poi vedremo in che peculiare natura, costituisca il portato di un precedente accordo con estranei. Sicché esso verrà a delinearsi solo nei casi in cui: a) il finanziere autonomamente, in difetto di qualsivoglia accordo con un estraneo, commetta un

[27] ZANOTTI, *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, Milano, 1985, il quale ritiene sia da capovolgere l'impostazione tradizionale ed afferma il carattere monosoggettivo del predetto reato, da cui discende la fisiologica impossibilità di estenderne la efficacia sanzionatoria nei confronti dell'estraneo.

delitto finanziario; b) il delitto finanziario commesso anche in concorso con estranei, per esempio il commercialista, non abbia alcun rapporto con il servizio e con i compiti di istituto.

Così ricostruita la fattispecie di collusione, non pare azzardato rilevare che essa può atteggiarsi anche nei termini di tentata collusione, sempre che non si ritenga che la manifestazione di volontà nel senso di preludere a reati in frode al fisco sia di per sé già atto collusivo.

Al riguardo deve infatti rilevarsi che anche atti unilaterali sembrano integrare il reato di collusione e per rendersene conto basti pensare al fatto del finanziare che, in violazione dell'obbligo di segretezza, invii, magari in formato anonimo, una missiva ad un imprenditore e gli comunichi che in un determinato giorno è programmata una verifica fiscale.

Nel linguaggio della norma incriminatrice, quindi, l'estraneo è connotato in negativo, in quanto privo di quella qualifica speciale che costituisce la fonte degli obblighi di prevenzione e repressione, e si identifica in ogni soggetto che non rientri nella categoria concettuale di "militare della Guardia di Finanza"[28].

In tale prospettiva si spiega perché il legislatore abbia usato il termine "collude" in luogo del termine "si accorda", che di certo non avrebbe sollevato perplessità posto la espressa indicazione aggiuntiva della finalità fraudolenta dell'accordo.

Il termine "collude", per contro, oltre a contemplare anche la eventualità di un atto di unilaterale violazione degli obblighi di servizio, designa nel contempo la essenzialità del collegamento con il servizio: il servizio, postulato dalla qualifica, refluisce nella condotta tipica, perché solo chi ha doveri correlati allo specifico servizio può violarli nella forma della collusione con il destinatario dei compiti di prevenzione e repressione di cui è gravato.

Sembra quindi rafforzarsi la natura monosoggettiva del reato, con il suo conseguente e puntuale delinearsi tutte le volte in cui il finanziere violi, con la finalità di tutelare interessi opposti a quelli che è tenuto a proteggere, i propri doveri istituzionali; e quindi leda l'interesse tutelato dalla norma incriminatrice, che fa capo solo ed esclusivamente a lui.

Ne deriva altresì, come avremo modo di sviluppare in seguito, un particolare rapporto con i concorrenti reati di corruzione, che avranno modo di delinearsi solo se il compenso promesso o erogato si innesti, quale finalità o causale, su un atto di violazione dei doveri di ufficio. Altrimenti ben potrà delinearsi solo la corruzione, come accadrà nell'ipotesi in cui il finanziere accetti un compenso per aver compiuto un atto conforme ai doveri di ufficio. In tal caso, ferma restando la corruzione ai sensi dell'articolo 318 c.p.[29], non avremo alcun reato di collusione; e questo per la determinante ragione che il fatto non disvela alcun contegno di attuata o prospettiva frode al fisco.

---

[28] Al riguardo può porsi il problema di stabilire se ed in che misura le vicende di provvisoria quiescenza della posizione di servizio attivo abbiano o meno rilevanza ai fini della soggettività attiva richiesta dal reato di collusione. Questione, questa, da risolvere alla luce di quanto statuito dall'articolo 5 del codice penale militare di pace, che definisce le ipotesi in cui i militari, pur non in servizio attivo, sono considerati come tali.

[29] Sezione VI, sentenza 26 maggio-8 settembre 2021 n. 33251 - Pres. Fidelbo; Rel. Rosati; Pm (conf.): *In tema di corruzione, la legge n. 190 del 2012, facendosi carico delle tensioni interpretative manifestatesi durante la vigenza del testo dell'articolo 318 del c.p., che ricollegava la sanzione esclusivamente al compimento di uno specifico atto dell'ufficio, ha inteso infatti estendere la tutela penale alle ipotesi di "corruzione sistemica", quelle, cioè, non legate ad una specifica prestazione da parte del pubblico agente, ma, piuttosto, alla messa a disposizione della propria funzione per gli interessi di terzi (il cosiddetto "pubblico ufficiale a libro paga"), avendo il legislatore preso atto che già solo tale distorsione potenziale del concreto esercizio della funzione - pur in mancanza del compimento di uno specifico atto e della contrarietà o meno di quest'ultimo ai doveri del pubblico agente - è sufficiente a ledere il prestigio ed il buon andamento della pubblica amministrazione. In tal modo, però, la novella non ha affatto inteso escludere dal perimetro della norma le ipotesi, già sanzionate in precedenza, in cui il patto corruttivo fosse diretto a un "specifico" atto del pubblico agente o ne costituisse la remunerazione successiva: infatti, la formula testuale utilizzata («per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri») è volutamente ampia, nell'esplicito intento di ricomprendervi la vendita sia del singolo atto che, più in generale, della funzione, come pure tanto la corruzione antecedente quanto quella susseguente (nel precedente testo, invece, tenute distinte e diversamente sanzionate, ma oggi condivisibilmente ritenute espressive di un identico disvalore, poiché entrambe idonee a minare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione*).

Infine va rilevato come in tale ricostruzione meriti qualche riflessione la tesi, ormai assurta a diritto vivente, secondo cui il privato concorre nel reato di collusione nella ipotesi in cui solleciti l'atto in frode al fisco.

È noto l'argomento che ne è alla base, secondo cui sarebbe del tutto logico e coerente al sistema che venga punito a titolo di concorrente colui che tale offesa ha determinato, spingendo il custode della legalità fiscale a venire meno ai suoi doveri istituzionali e allearsi per offendere quegli interessi della cui protezione è privilegiato garante.

In realtà, il privato istiga non alla collusione, della cui esistenza può non avere la benché minima idea, ma al compimento di un atto di illecita tutela dei suoi interessi. Sicché riversargli addosso la corresponsabilità per la collusione significa coinvolgere il privato nel presidio di tutela di un interesse di cui, si ribadisce, è garante il solo finanziere e che costituisce scopo ed oggetto giuridico della previsione speciale.

La non punibilità del privato, quindi, è del tutto coerente alla fisionomia dell'interesse protetto dalla norma incriminatrice e, ci sembra, si delinea in termini di assolutezza. Il privato è sempre non punibile per la collusione, perché questo reato si realizza esclusivamente in un area chiusa, coincidente con quella dei militari della Guardia di Finanza e correlata ai loro doveri istituzionali. Le cose non mutano, pertanto, quando sia il privato a prendere la iniziativa. Perché la iniziativa di costui attiva norme incriminatrici ulteriori rispetto alla collusione, per solito coincidente con i reati finanziari ed i reati di corruzione; o istigazione alla corruzione.

Sfuma, quindi, la questione se il privato che si attivi o presti adesione alla proposta di frode al fisco debba conoscere o meno la qualifica di finanziere. L'unica qualifica che deve conoscere, se del caso, è quella di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, essenziale per il delinearsi del reato di corruzione o di istigazione alla corruzione.

Nella collusione, per contro, il disvalore del fatto sta tutto nello *status* specifico di finanziere e nei suoi prodromici ed istituzionali doveri di fedeltà e tutela, di cui egli è l'esclusivo custode e che sono insuscettibile di essere lesi da un soggetto che non rivesta tale *status*.

7. Rapporti con altre norme incriminatrici

Possiamo ora approfondire la questione dei rapporti tra il reato di collusione e i diversi reati comuni che vi facciano seguito, muovendo dalla ipotesi, per vero del tutto realistica, in cui un finanziare, verso compenso o promessa di compenso, si accordi con un estraneo per realizzare un delitto finanziario, puntualmente realizzato.

Secondo l'orientamento dominante in tal caso si registra un vertiginoso traffico di norme incriminatrici, che comprende la collusione, la corruzione ed infine il delitto finanziario realizzato.

L'unanime giurisprudenza della Corte di cassazione è, infatti ed in primo luogo, dell'idea che vi sia concorso formale tra il reato di collusione e quello di corruzione**,** in considerazione della diversa oggettività giuridica dei predetti: il primo è preordinato alla tutela della regolarità del gettito fiscale e finanziario, oltre che dell'interesse alla disciplina del corpo della Guardia di Finanza; il secondo provvede invece alla tutela del distinto interesse all'imparzialità amministrativa e si preoccupa di evitare che gli atti dei pubblici ufficiali siano oggetto di mercimonio.

Si osserva, in particolare, che il reato di collusione si perfeziona col semplice accordo fraudolento tra finanziere e privato, sicché in esso non può ritenersi compresa ed assorbita l'ulteriore attività criminosa consistente nell'accettazione della dazione o promessa di denaro o di altra utilità al fine di ritardare o omettere atti di ufficio, che avrà quindi una propria autonomia ed integrerà distinti reati[30].

[30] Tra le tante Sez. Un. 12 aprile 1980, in *Giust. pen*. 1980, III, 451; Cass., sez. III, 28 marzo 1984 e Cass., 14 marzo 1889, entrambe in G. SCANDURRA, *Il diritto penale militare nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Suprema Corte di Cassazione*, cit., p. 58 e 60, m. 7 e 16; Cass., 29 ottobre 1992, in *Giust. pen.* 1993, II, 408; Cass., 13 maggio 1991,

Ad analoghe conclusioni si è pervenuti anche con riferimento all'originario reato di concussione, con riguardo alla peculiare ipotesi in cui il finanziere abbia indotto il privato ad un accordo in frode alla finanza. Anche in questo caso il concorso è giustificato, oltre che per la diversa oggettività giuridica, con il rilievo che le due fattispecie si distinguono per la condotta, "che è solo eventualmente e parzialmente coincidente, poiché in un caso è sufficiente il mero accordo, comunque raggiunto, mentre nell'altro occorre un'attività di costrizione o induzione, esercitata da un soggetto in danno dell'altro ed il conseguimento correlativo di un'indebita dazione, o promessa, di denaro o altra utilità[31]".

Di parere opposto la maggior parte della dottrina, la quale, con specifico riguardo al pregresso ed originario assetto sanzionatorio dei reati di corruzione, puniti meno gravemente della collusione, esclude il concorso formale tra i due reati e ritiene, in applicazione del principio di specialità, che debba darsi rilievo assorbente al solo reato di collusione,[32] che con riguardo alla versione originaria dei fatti corruttivi presentava, si ribadisce, una più corposa risposta sanzionatoria.

Non mancano, però e sempre nell'originario impianto dei reati di corruzione, le voci dissonanti[33], per le quali l'arretramento della soglia di punibilità al solo accordo impedisce di ravvisare un rapporto di continenza tra le due norme incriminatrici. In particolare si sostiene «*che l'incriminazione per il solo reato di collusione, in quanto volto a punire il comportamento prodromico rispetto alla realizzazione del reato-scopo (o rispetto all'eventuale commissione d'illeciti aventi valenza meramente amministrativa), non permette di tener conto, ai fini sanzionatori, del compimento da parte del militare della Guardia di Finanza, sulla base del pregresso accordo, di atti contrari ai doveri di ufficio, e della ricezione, in contropartita, di denaro o di altre utilità*[34]*».*

---

in *Giust. pen.,* 1991, II, 724; Cass. Sez. 6, sentenza n. 1319 del 28 novembre 1997, depositata il 5 dicembre 1998; Cass., 4 febbraio 1998, CED 210443; Cass. sez. VI, 10 giugno 1998, in *Giust. pen.* 2000, II, 97. Per ulteriori riferimenti si veda A SABINO, in *Codici penali militari: rassegna di giurisprudenza e di dottrina,* a cura di BRUNELLI e MAZZI, *Giuffrè*, 2001, p. 839 e ss..

[31] Cfr. Cass. 2 marzo 1999, *Dir. pen. e proc.,* 1999, 1277, con nota critica di A. DAWAN., nonché, Cass. Sez. I, sentenza n. 28544 del 16 giugno 2004, depositata il 24 giugno 2004, ove, ribadendosi la possibilità di configurare una compatibilità tra la condotta del reato di collusione e concussione, si sottolinea che la condotta tipica del reato di collusione *"non richiede che l'accordo sia libero ma è sufficiente un qualsiasi tipo di intesa, anche forzata, poiché l'elemento determinante è il fine di frodare la finanza".* Si specifica aggiunge altresì che nel concetto di collusione rientra qualunque accordo diretto a compiere un'azione illecita, indipendentemente dal risultato raggiunto, e che la condotta del reato *"non si differenzia da quella della concussione, ad esempio mediante induzione, dove si raggiunge una forma di accordo sia pure viziato. Tra le due fattispecie può quindi parlarsi di concorso formale, in quanto le condotte non sono tra loro incompatibili e il bene giuridico protetto è diverso"*. Nel medesimo senso, infine, Cass. Sez. II, Sentenza n. 7600 del 9 febbraio 2006, deposito il 2 marzo 2006.

È appena il caso di rilevare che l'orientamento in esame va coordinato con le modifiche introdotte dalla legge n. 190 del 2012, che ha riscritto il reato di concussione, imperniandolo sulla condotta di costrizione, e introdotto la fattispecie della "indebita induzione" (art. 319 quater c.p.). Ci sembra, comunque, che la subentrata punibilità anche del privato non incida sulla possibilità di riversare l'anzidetto principio di diritto anche nel contesto della nuova fattispecie.

[32] MULLIRI, *Ammissibilità del concorso formale tra la corruzione (art. 319 c.p.) e la collusione,* in *Cass. Pen. Mass. Ann.,* 1975, p. 1313; A. MARTINI, *Osservazione sul rapporto strutturale tra collusione e corruzione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1981, 381; BRUNELLI-MAZZI, *Diritto penale militare*, *Giuffrè*, 1999, 514; A MELCHIONDA, *Interesse protetto,* cit., 252; E. FIORINO, *Osservazioni sul contenuto offensivo del delitto di collusione del finanziere e sui suoi rapporti con il delitto di corruzione,* in *Rass. Giust. mil.* 1993, 300 ss..

[33] Il cui fondamento si è di certo irrobustito in seguito all'inasprimento sanzionatorio dei reati di corruzione.

[34] Così, P.P. RIVELLO, *L'incriminazione*, cit., 3298; in senso conforme DONADIO, *Il reato di collusione, legittimità costituzionale: principio di specialità nei confronti dei reati di corruzione, malversazione, contrabbando doganale,* in *Rass. Avv. Stato,* I, 1973, 771; CODAGNONE, *I delitti di corruzione (art. 319-321) e di collusione in contrabbando (art. 3, l. 9-12-1941, n. 1383)* in *Giust. pen.,* 1965, II, 17; M. DEL GAUDIO, *Corruzione,* in *Dig. disc. pen., Aggiornamento,* 2000, Utet, pag. 179 - 182.

Da ciò la conclusione che il reato di corruzione conservi la propria autonomia anche quando risulti collegato a quello di collusione, giacché solo il concorso di questi due reati può esaurire l'intero disvalore della vicenda criminosa.

Quanto al rapporto tra collusione ed i reati di contrabbando (da intendere in senso ampio come reati attuativi dell'intento di frode fiscale e tipica espressione del delitto finanziario), la giurisprudenza prevalente è attestata sull'assunto del concorso formale dei reati[35]. Sul punto, ci soffermeremo oltre.

8. Quando la collusione coesiste con i reati di corruzione

I principali contributi alla tematica in esame hanno trovato origine, come già rilevato, in un contesto in cui i reati di corruzione, tutti i reati di tal fatta, erano puniti meno severamente del reato di collusione. Sicché diveniva astrattamente plausibile l'ipotesi che la collusione potesse assorbire quel reato che si sviluppava sul patto di infedeltà, sul rilievo che questo costituisse un post fatto assorbito dal più ampio e prospettico significato offensivo dell'accordo collusivo.

Ovviamente avevano plausibilità anche le tesi favorevoli al concorso di reati, per vero non sempre radicate su argomenti di incisivo spessore, specie quello che, ravvisando nella collusione la violazione del vincolo istituzionale, ne affermava la alterità di contenuto ed offesa rispetto alla corruzione, quasi che analoga lesione non fosse riscontrabile anche in quest'ultimo reato, in cui la infedeltà si connotava del più pregnante disvalore conseguente al suo delinearsi per venalità e finalità di arricchimento personale[36].

Tutto quanto precede è, in qualche misura, un reperto di archeologia giuridica. I reati di corruzione che vengono attualmente in rilievo sono, per giurisprudenza ormai costante, modulati sulla centralità del reato di corruzione per l'esercizio delle funzioni, previsto dall'art. 318 c.p. e punito con la reclusione da tre ad otto anni.

Solo nel caso in cui si delinei il prospettico compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio, si configura il reato di corruzione propria, che è previsto dall'art. 319 c.p. ed è punito con la reclusione da sei a dieci anni.

Altresì viene in rilievo il reato di induzione indebita, che si risolve in un patto al confine tra corruzione e concussione, prevede la punibilità di entrambi i soggetti che vi sono coinvolti e assoggetta il titolare di con qualifica pubblicistica alla pena della reclusione da sei anni a dieci anni e sei mesi[37].

---

[35] Cass., sez. VI, 9 ottobre 1990 e 13 maggio 1991, entrambe in G. SCANDURRA, *Il diritto penale militare nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Suprema Corte di Cassazione*, cit., p. 62 e 63, m. 22 e 31; Cass. Sez. 6, sentenza n. 10350 del 29 ottobre 1992; Cass., sez. I, sentenza 07710 del 23 luglio 1991, per la quale il concorso tra il delitto di collusione e quello di contrabbando militare è conseguenza del carattere già delittuoso dell'accordo collusivo, eccezione alla regola dell'art. 115 c.p., e della distinta materialità della diversa, non necessaria né inevitabile, violazione finanziaria; Cass. Sez. I, sentenza n. 04820 del 30 aprile 1991, ove si afferma espressamente il concorso tra i reati di collusione, contrabbando, corruzione e falso ideologico; Cass. Sez, III, 7 maggio 1971, in *Massimario della Giurisprudenza del Tribunale supremo militare*, cit., 155.

[36] Anzi deve rilevarsi come nella maggior parte dei casi l'accordo in frode al fisco, che di certo può realizzarsi anche per motivazioni non venali (rapporto di parentela o amicizia con il contribuente e simili situazioni), si inquadra in una vicenda corruttiva.

[37] Un primo dato è oggettivo ed irrefutabile: se vi è concorso tra i predetti reati e la collusione, la giurisdizione penale militare per quest'ultimo reato viene meno tutte le volte che i reati comuni siano più gravi (corruzione propria e induzione indebita). Lo dice la previsione dell'articolo 13, recentemente accreditata dalle sezioni unite come norma che attiene alla giurisdizione tout court e che non subisce i limiti di rilevabilità previsti per le ipotesi di competenza per connessione.

Si afferma (Sezioni unite n. 08193 del 2022) come «*il riparto di potestà tra giudice ordinario e giudice militare attiene alla giurisdizione e non alla competenza in conformità all'art. 103, terzo comma, della Costituzione». Con la duplice conseguenza che «anche il precetto integrativo concernente la connessione tra reati comuni e reati militari, di cui all'art.*

Rimane la corruzione per l'esercizio delle funzioni, punita meno gravemente della fattispecie della collusione. Ed è plausibile che la collusione possa coesistere anche con tale reato di corruzione, alla luce della esegesi, ormai consolidata, che lo descrive in termini diversi dal pregresso reato di corruzione per atto conforme ai doveri di ufficio e ne ammette la configurabilità anche nella ipotesi in cui il mercimonio, pur non inerente ad uno specifico atto di ufficio, si correli tuttavia all'esercizio della funzione[38].

Sicché occorre chiedersi: a) se si delinei la collusione in frode alla finanza nella ipotesi in cui il compenso venga ricevuto dal finanziere senza alcuna connessione con il compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio: per esempio, consulenza previo compenso, preordinata a finalità elusive, cioè finalità che non sono in violazione di legge ma che nella legge, abilmente usata, trovino il congegno per realizzare risparmi di imposte; b) se si delinei la collusione nel caso in cui il finanziare riceva un compenso per aver compiuto un atto difforme dai doveri di ufficio (corruzione propria susseguente); c) se si delinei la collusione nella ipotesi in cui il finanziere riceva un compenso per il compimento di un atto conforme ai doveri oppure per avere compiuto un atto conforme ai doveri di ufficio.

A fronte di tale variegato quadro si ritiene che sia indubbia solo la astratta configurabilità di entrambi i reati di collusione e corruzione nella ipotesi in cui il patto di infedeltà preluda al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio; oppure realizzi quel mettersi al servizio del

---

13, comma 2, cod. proc. pen. si inquadra nello stesso riparto» e la «sua violazione integra un difetto di giurisdizione, deducibile o rilevabile anche di ufficio in ogni stato e grado del procedimento, ai sensi dell'art. 20 cod. proc. pen.».

[38] In particolare la nuova formulazione dell'articolo 318 c.p. ha inciso notevolmente nella struttura della fattispecie, mutandone la natura e spostando il baricentro della tutela sempre più dall'atto al patto. Mentre nella precedente versione essa era costruita come reato di danno, connesso alla compravendita di un atto d'ufficio (purché non contrario ai doveri), nella nuova tipizzazione il legislatore ha inteso ricomprendere tutte le forme di "compravendita della funzione" residuali rispetto a quelle connesse causalmente al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio

In questo modo, per i fenomeni corruttivi non riconducibili all'area dell'art. 319 c.p. si configura una fattispecie di onnicomprensiva "monetizzazione" del *munus* pubblico, sganciata in sé da una logica di formale sinallagma e idonea a superare i limiti applicativi che il vecchio testo presentava in relazione alle situazioni di incerta individuazione di un qualche concreto comportamento pubblico oggetto di mercimonio. Secondo una recentissima sentenza della corte di cassazione (Cass., Sez. VI, sent. 11 dicembre 2018 (dep. 29 gennaio 2019), n. 4486) il confine tra i delitti di corruzione propria (art. 319 c.p.) e corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) va definito nei termini che seguono.

a) I fenomeni di corruzione sistemica conosciuti dall'esperienza giudiziaria come "messa a libro paga del pubblico funzionario", l'asservimento della funzione pubblica agli interessi privati o messa a disposizione del proprio ufficio, tutti caratterizzati da un accordo corruttivo che impegna permanentemente il pubblico ufficiale a compiere od omettere una serie indeterminata di atti ricollegabili alla funzione esercitata, devono essere ricondotti nella previsione della nuova fattispecie dell'art. 318 c.p., sempre che l'accordo o i pagamenti intervenuti non siano ricollegabili al compimento di uno o più atti contrari ai doveri d'ufficio (Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 25 settembre 2014, n. 49226).

b) Il limite esterno del nuovo reato di cui all'art. 318 c.p. rispetto alla più grave fattispecie della corruzione propria (art. 319 c.p.) è quindi rappresentato dall''ipotesi in cui sia accertato un nesso strumentale tra la dazione-promessa e il compimento di un determinato o comunque ben determinabile atto contrario ai doveri d'ufficio. Di conseguenza il discrimine tra le due ipotesi corruttive resta pertanto segnato dalla progressione criminosa dell'interesse protetto in termini di gravità (che giustifica la diversa risposta punitiva) da una situazione di pericolo (il generico asservimento della funzione) ad una fattispecie di danno, in cui si realizza la massima offensività del reato (con l'individuazione di un atto contrario ai doveri d'ufficio).

Nel primo caso la dazione indebita, condizionando la fedeltà ed imparzialità del pubblico ufficiale che si mette genericamente a disposizione del privato, pone in pericolo il corretto svolgimento della pubblica funzione; nell'altro, la dazione, essendo connessa sinallagmaticamente con il compimento di uno specifico atto contrario ai doveri d'ufficio, realizza una concreta lesione del bene giuridico protetto, meritando quindi una pena più severa.

In sintesi: nell'assetto delineato dalla legge n. 190 del 2012, la norma di cui all'articolo 118 svolge un ruolo essenziale giacché contiene la fattispecie base e centrale del sottosistema relativo alle disposizioni codicistiche in tema di corruzione, rispetto alla quale l'asservimento della funzione che sia sfociato nella commissione di un atto contrario ai doveri d'ufficio, ovvero nell'omissione o nel ritardo di un atto dovuto, si configura come norma speciale, così come carattere speciale presenta anche la fattispecie di corruzione per atto giudiziario.

privato che consente di configurare il reato di corruzione per l'esercizio delle funzioni anche in difetto del compimento di uno specifico atto contrastante con i doveri di ufficio.

Nelle residuali ipotesi, per contro, occorre prendere atto di alcuni punti problematici. Nella ipotesi sub b) parrebbe difettare l'accordo in frode al fisco, posto che il compenso viene ricevuto dopo aver commesso, unilateralmente, un atto in contrasto con i doveri di ufficio.

Tale conclusione, però, appare valida solo nel quadro esegetico che considera la collusione nei termini di un accordo, posto che pare difficile intendere la locuzione «collude … per frodare la finanza» nel senso di ricomprendersi non solo il patto o l'atto preordinato alla frode ma anche l'accordo corruttivo che faccia seguito alla già realizzata frode, in ipotesi, si ribadisce, frutto della esclusiva iniziativa del finanziere[39].

Ne deriva che appare plausibile la diversa conclusione della sussistenza del reato di collusione nella prospettiva che configura tale reato in termini di reato monosoggettivo, posto che anche nella ipotesi considerata l'atto del finanziere esprime sia la lesione al vincolo di fedeltà che il pregiudizio all'interesse erariale.

Nella ipotesi sub c) manca qualsiasi atto in frode alla finanza, posto che il compenso si correla, sia come finalità specifica che come ragione della dazione, al compimento di un atto conforme ai doveri di ufficio.

Rimane l'incognita dell'accordo con estranei per perseguire una finalità elusiva degli obblighi fiscali. Qui si tratta di comprendere se l'*expertise* messa a disposizione del finanziere, per esempio tramite consulenza verso corrispettivo, realizzi quell'accordo in frode al fisco dedotto come essenziale mattone costitutivo del reato di collusione.

Ci sembra al riguardo che non si possa con certezza escludere la risposta affermativa, perché il fatto denota comunque un venir meno ai doveri di puntuale tutela dell'interesse alla regolare percezione dei tributi e delle imposte ed il correlativo asservimento, con il (dis)valore aggiunto di una esperienza professionale maturata sotto l'egida dell'istituzione di appartenenza, ai propositi elusivi dell'estraneo[40].

9. Collusione, corruzione e reati attuativi della frode in frode al fisco: concorso di reati o concorso apparente di norme incriminatrici?

È giunto il momento di tirare le fila in merito alla antica questione del concorso, o meno, dei reati di collusione con i reati in cui si è inverato lo scopo fraudolento.

Per impostare correttamente tale questione occorre considerare le seguenti circostanze, tutte riscontrate da puntuali norme legislative.

In primo luogo viene in rilievo la previsione, contenuta nell'articolo 3 della legge del 1941, con la quale, dopo aver stabilito che i tre reati contemplati da tale articolo soggiacciono alle sanzioni previste dall'articolo 215 c.p.m.p., si attesta che rimangono *«ferme la sanzioni pecuniarie delle leggi speciali».*

[39] Il quale, per esempio, ometta di annotare un illecito fiscale constatato nel corso di un accertamento.

[40] Con la sentenza n. 11397 del 10 novembre 2021 il Tribunale di Milano ha affermato che le condotte qualificabili come meramente abusive o elusive, non connotate da fraudolenza o simulazione, o non accompagnate da fatti teleologicamente diretti alla creazione e utilizzo di documenti falsi, non sono penalmente rilevanti, ai sensi dell'art. 10 bis, comma 1, l. n. 212 del 2000 (Statuto del contribuente), con la conseguenza che si tratta di condotte che, ai sensi del comma 13 della medesima disposizione, non danno luogo a fatti punibili ai sensi delle leggi penali tributarie, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative tributarie.
Residua quindi una vicenda qualificabile nei termini di illecito amministrativo, che può assumere rilievo quale obiettivo di un fatto collusivo.
In merito alla sentenza del Tribunale di Milano, cfr. G. LIBERATI, *Sulla non punibilità delle condotte elusive,* in *Giustizia insieme,* rivista telematica, mercoledì, 14 settembre 2022.

Indi va considerata la previsione, sempre contenuta nel predetto articolo 3, che configura l'autonomo reato di "violazione finanziaria costituente delitto".

Infine va segnalata la soluzione contenuta nel decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), il quale, dopo aver contemplato, negli articoli 40, 41 e 43, i diversi illeciti fiscali, ha con l'articolo 45 statuito quanto segue:

1. *Qualora i reati di cui agli articoli 40, 41 e 43 siano commessi con il mezzo della corruzione del personale dell'amministrazione finanziaria o della Guardia di Finanza, la pena è della reclusione da tre a cinque anni, oltre la multa.*

2. *Il personale dell'amministrazione finanziaria e della Guardia di Finanza che concorre nei reati di cui al comma 1 è punito con la reclusione da quattro a sei anni, oltre la multa. L'applicazione della presente disposizione esclude quella dell'art. 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383*[41].

Parrebbe che dal complesso degli elementi sopra indicati si ricavi la seguente conclusione: tranne le ipotesi espressamente indicate nel decreto legislativo n. 504 del 95, il reato di collusione concorre con i reati finanziari o fiscali in cui si invera il patto collusivo[42].

Ad ipotizzare che questa conclusione sia corretta, diviene, pare, ineludibile, l'interrogativo su quale sia il senso della previsione, contenuta proprio nel più volte citato articolo 3, ai sensi della quale rimangono "ferme la sanzioni pecuniarie delle leggi speciali".

Tale previsione, infatti, ha senso solo se: a) si ipotizza che il compimento di uno dei reati indicati nella legge speciale assorba le specifiche ed autonome sanzioni penali comminate dai reati finanziari e fiscali e incorpori, salvaguardandone l'efficacia, le specifiche sanzioni pecuniarie in esso previste e consistenti nel pagamento di una somma in vario modo correlata all'importo del tributo o imposta evasa; b) si ipotizza che la predetta conseguenza sanzionatoria aggiuntiva non concerna tutti i reati indicati nell'articolo 3 ma solo quel reato che, assorbendo interamente, e per espresso disposto normativo, l'illecito finanziario o fiscale, si delinea come reato speciale del militare della Guardia di Finanza ed è punito con le pene previste dall'articolo 215 del codice penale militare di pace: id est, solo ed esclusivamente il reato di violazione finanziaria costituente delitto.

Per comprendere meglio i termini di tale alternativa, conviene soffermarsi proprio su tale ultimo reato, provando a delinearne i peculiari rapporti con l'ulteriore reato di collusione.

---

[41] In merito, SANTORO, *I reati speciali del militare della Guardia di Finanza,* in RGM n. 1-2-3 del 2002, fascicolo gennaio-giugno 2002, p. 1 e seguenti.

[42] In più ampia prospettiva deve rilevarsi come non siano del tutto chiari i rapporti tra i reati di corruzione ed i reati commessi dal pubblico agente in attuazione del patto corruttivo.

Da un lato, infatti, si afferma che "Il reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) e quello di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), non possono formalmente concorrere fra loro giacché, quando il vantaggio economico del pubblico ufficiale sia da questi conseguito in dipendenza di un'erogazione altrui e di un proprio comportamento, attivo od omissivo, contrario ai doveri d'ufficio, trova applicazione, per il principio di specialità, la più grave delle due figure criminose in questione, e cioè quella della corruzione, caratterizzata, rispetto all'altra, dalla presenza del soggetto erogatore di un'utilità collegata da nesso teleologico al suindicato comportamento del pubblico ufficiale .

Dall'altro lato, con riguardo al reato di omissione di atti di ufficio, in ipotesi conseguente al patto corruttivo, si afferma (Sez. 6, Sentenza n. 5414 del 26/02/1985 Ud. (dep. 28/05/1985) Rv. 169496 – 01) il principio secondo cui Il reato di corruzione concorre con altri reati quando, a seguito dell'attività corruttiva, il pubblico ufficiale ponga in essere un comportamento costituente un autonomo reato. Su tali premesse si conclude che tra il reato di corruzione e quello di omissione di atti di ufficio è configurabile il concorso materiale, qualora, oltre a ricevere il prezzo della corruzione, il pubblico ufficiale ometta effettivamente di compiere l'atto.

Infine è costante l'orientamento ai sensi del quale «i delitti di corruzione passiva ed attiva del pubblico ufficiale concorrono materialmente con il delitto di contrabbando, sia esso tentato o consumato, poiché hanno una diversa obiettività giuridica, costituita per i primi dall'interesse dello stato al corretto funzionamento della pubblica amministrazione e per il secondo dall'interesse dello stato al regolare adempimento delle obbligazioni doganali nascenti dall'importazione di merci dall'estero» (Sez. 3, Sentenza n. 1094 del 27/11/1984 Ud. (dep. 05/02/1985) Rv. 167667 – 01, *CED* 1676676*).*

10. Rapporti tra collusione e delitto finanziario

Seguendo proprio l'ordine contenuto nella sequenza normativa dell'articolo 3[43] occorre chiedersi se l'accordo inteso a realizzare un delitto finanziario, effettivamente realizzato, mantenga la sua autonoma rilevanza come accordo collusivo e concorra con il delitto finanziario speciale, oppure si risolva nel delitto finanziario speciale e venga quindi assorbito da tale delitto.

Sul punto si è registrato un contrasto di giurisprudenza.

Un primo orientamento, espresso in particolare dalla sentenza dalla Cassazione n. 4820 del 1991, muovendo dal presupposto che il reato previsto dalla prima parte dell'art. 3 della legge 9 dicembre 1941 n. 1383, (violazione finanziaria costituente delitto) sia figura del tutto autonoma rispetto al reato di collusione e consista in un reato tendenzialmente monosoggettivo, afferma che ove tale reato sia commesso in concorso con estranei, «*lo stabilito concerto non dà luogo ad un'ipotesi di collusione, bensì ad un accordo che direttamente sorregge il reato concordato di violazione finanziaria e rende attribuibile a ciascuno il risultato esterno dei contributi unificati*».

Per un diverso e maggioritario orientamento, inaugurato dalla sentenza della cassazione numero 1033 del 1971, le tre ipotesi delittuose contemplate dall'art 3 legge 9 dicembre 1941, n 1383 (violazione alle leggi finanziarie costituente delitto, collusione con estranei in frode alla finanza e peculato del militare della Guardia di Finanza) costituiscono tre ipotesi delittuose ciascuna a sé stante, aventi diversa obiettività giuridica e possono concorrere tra loro secondo il principio del concorso formale dei reati.

Con la successiva sentenza n. 7710 del 1991 la Suprema Corte ribadisce che tra la violazione finanziaria costituente delitto e la collusione con estranei per frodare la finanza è configurabile il concorso, in quanto si realizza la doppia ipotesi criminosa di cui alla prima ed alla seconda ipotesi dello art. 3 l. 1383/41, distintamente punibili, salva la possibilità di riunione ai sensi dell'art. 81 cpv. del codice penale.

In tale prospettiva si sottolinea, da un lato, il contenuto già di per sé delittuoso dell'accordo collusivo, che costituisce eccezione alla regola di cui all'art. 115 c.p. e non perde la natura di reato perfetto qualora dia luogo, quale seguito non necessario né inevitabile, alla esecuzione di una violazione finanziaria costituente una distinta figura delittuosa e che comprende aggiuntiva materialità; dall'altro, la diversità degli interessi giuridici protetti, che impedisce la configurabilità di una progressione criminosa - dalla collusione alla violazione finanziaria effettiva - o di altra forma unificante dei due reati, che conduca, cioè, alla soppressione dell'autonoma rilevanza dell'accordo collusivo ed al suo regresso al ruolo di elemento di fatto necessariamente costitutivo di più ampia fattispecie.

Da ciò, si ribadisce, la duplice e connessa conclusione che l'accordo collusivo non copre la violazione finanziaria, in quanto la assunzione dell'intesa illecita ad elemento doloso della violazione finanziaria non ne elide la già raggiunta autonomia delittuosa della collusione, sicché soltanto il concorso delle due ipotesi copre l'intera area dell'illecito penale, se commesso dal militare della Guardia di Finanza[44].

---

[43] In cui il primo degli illeciti speciali contemplati è proprio la violazione finanziaria costituente delitto. Conviene riportare l'intera formulazione. (Art. 3. Legge 9 dicembre 1941, n. 1383.): *Il militare della Regia Guardia di Finanza che commette una violazione delle leggi finanziarie, costituente delitto, o collude con estranei per frodare la finanza, oppure si appropria o comunque distrae, a profitto proprio o di altri, valori o generi di cui egli, per ragioni del suo ufficio o servizio, abbia l'amministrazione o la custodia o su cui eserciti la sorveglianza, soggiace alle pene stabilite dagli articoli 215 e 219 del Codice penale militare di pace, ferme le sanzioni pecuniarie delle leggi speciali.*

[44] Orientamento ribadito di recente da Cassazione, n. 37820 del 2019, ove: a) si ribadisce che il reato di collusione configura un delitto istantaneo a consumazione anticipata nel quale, in ragione della rilevanza attribuita al bene giuridico protetto costituito dalla regolare riscossione dei tributi, l'applicazione della sanzione penale è anticipata al momento dell'accordo collusivo, senza sia richiesto anche il reale conseguimento del "risultato della frode"; b) si sottolinea che ogni altra attività criminosa commessa dal finanziere in attuazione del patto criminoso, libero o imposto

11. Alcuni rilievi sulla violazione finanziaria costituente delitto

È indubbio che il reato di collusione abbia natura autonoma e si affianchi alla violazione finanziaria costituente delitto, che provvede a reprimere con un severo dispositivo sanzionatorio le più gravi manifestazione di infedeltà fiscale poste in essere dai militari della Guardia di Finanza con iniziativa autonoma.

La questione è cosa accada quando la violazione finanziaria costituisca l'epilogo del concorso collusivo: cioè di un illecito che rivela ed esprime quel peculiare significato lesivo che gli deriva dal fatto che è stato posto in essere da un soggetto il quale, per lo *status* istituzionale, ha il compito di prevenire e reprimere ogni aggressione agli interessi dell'erario e deve in particolar modo astenersi dall' accordarsi con estranei - cioè la indistinta platea dei soggetti nei cui confronti si esercita il suo istituzionale obbligo di prevenire e reprimere illeciti fiscali - per obiettivi che costituiscono la radicale negazione di contenuto e ragione dei suoi obblighi istituzionali.

E tale significato criminoso discende proprio dall'accordo con l'estraneo, che realizza una scelta di campo antagonista rispetto ai doveri istituzionali e prelude alla commissione di illeciti, anche di natura non penale, che si ha il dovere di prevenire e reprimere.

Ne deriva che la rilevanza autonoma dell'accordo collusivo è al centro del dispositivo di tutela predisposto dalla legge del 41 ed il suo ambito di efficacia comprende ogni accordo in frode della finanza, a prescindere se lo scopo dell'accordo consista nella commissione di un delitto finanziario o in un mero illecito fiscale di natura amministrativa.

In tal modo, altresì, si spiega la specifica portata della violazione finanziaria costituente delitto, che, di per sé considerata, prescinde da un accordo con estranei e si staglia con una precisa e netta autonomia, la cui ratio consiste nel reprimere con la medesima sanzione dell'accordo collusivo solo quegli illeciti finanziari commessi dal finanziare, e solo da lui, talmente gravi da costituire delitto.

Deve altresì rilevarsi che il profilo di netta autonomia del delitto di collusione rispetto agli illeciti scopo si fa valere anche per ciò che attiene alla individuazione del momento consumativo di tale primo reato. L'accordo collusivo, infatti, costituisce un reato a consumazione anticipata di natura istantanea, che si realizza e si esaurisce nel momento in cui ha luogo il patto in frode al fisco e che non assume alcun rilievo nelle sequenze ulteriori, contrassegnate dalla realizzazione degli illeciti finanziari oggetto del predetto accordo[45].

Si tratta quindi di ipotesi diverse ed è indubbio che si delinei un concorso di reati. Il punto, però, è comprendere se il concorso riguardi le due fattispecie speciali, entrambe contemplate nell'articolo 3 e punite con la identica pena della reclusione da due a dieci anni; oppure il concorso tra la collusione e il delitto finanziario comune.

Sembra plausibile la conclusione che il delitto finanziario assuma specifica rilevanza ai sensi della più volte citata norma dell'articolo 3 della legge del 41 solo nella ipotesi in cui si realizzi in forma monosoggettiva e quindi per esclusiva iniziativa ed attuazione del militare della Guardia di Finanza o in concorso con altri soggetti che abbiano la stessa qualifica soggettiva.

Per contro, ove il predetto illecito venga realizzato in concorso con estranei ed a illecita tutela di loro interessi, sembra imporsi la conclusione che esso, pur concorrendo con il delitto di collusione, venga in rilievo nei termini del corrispondente reato comune e quindi sia punito con le pene in esso

che sia, non può considerarsi assorbita nell'obiettività del delitto di collusione, ma conserva la propria autonomia giuridica e integra una distinta violazione della legge penale.

[45] Si ipotizzi il caso di un finanziere, reale titolare di una associazione di promozione di eventi sportivi, che si accordi con vari imprenditori per modo di rilasciare fatture per prestazioni pubblicitarie inesistenti, per un importo nominale pari al doppio o al triplo di quello realmente ricevuto, in modo da consentire agli imprenditori si portare in detrazione le suddette fatture e realizzare un indebito profitto. E' evidente che in tali casi, fermo restando l'unicità dell'accordo collusivo e la sua precisa collocazione temporale, le fatture per le prestazioni inesistenti saranno emesse successivamente al predetto accordo e non ne comporteranno la automatica rinnovazione.

stabilite, posto che in tali casi il coefficiente di specifico disvalore connesso allo *status* rivestito dal finanziere si esaurisce nel reato di collusione ed è in questo interamente assorbito.

In tale prospettiva si spiegherebbe la ragione ed il preciso ambito applicativo della previsione sulla applicabilità delle "sanzioni pecuniarie", che verrebbero a correlarsi alla sola ipotesi di reato monosoggettivo commesso dal finanziere. In tal caso, l'indubbio assorbimento del delitto finanziario comune nella fattispecie speciale, dà conto del perché, oltre alla reclusione militare da due a dieci anni di reclusione, subentri la ulteriore conseguenza afflittiva del pagamento delle sanzioni pecuniarie previste dalla norma incriminatrice comune; in difetto di tale previsione, infatti, troverebbe applicazione la sola pena detentiva e la risposta sanzionatoria non contemplerebbe la ulteriore afflittività correlata al pagamento di una somma di denaro variamente proporzionata rispetto all'imposta o tributo evasi con la commissione del delitto finanziario.

L'ipotesi esegetica sopra indicata comporta altresì una ulteriore conseguenza. Si è già visto come il reato di collusione, sia esso fattispecie plurisoggettiva impropria oppure reato monosoggettivo, non comporti la punibilità dell'estraneo.

Da ciò consegue in primo luogo che nella ipotesi in cui il reato oggetto del patto fraudolento si realizzi, sia il finanziere che il privato risponderanno di tale reato ai sensi delle precise norme incriminatrici comuni. E del pari risponderanno ai sensi delle norme comuni nella ipotesi in cui l'illecito realizzato abbia rilevanza solo amministrativa.

In senso analogo, ci sembra, deve ritenersi anche nella ipotesi in cui l'illecito realizzato, in concorso tra finanziere ed estraneo, configuri un delitto finanziario. Anche in tal caso, infatti, la qualifica speciale del finanziere esaurisce il suo significato criminoso nell'ambito del reato, punibile solo per lui, di collusione. Sicché verrebbe a costituire una eccentrica duplicazione di risposte sanzionatorie l'opzione che facesse coesistere, a fronte di un accordo con estranei culminato nella realizzazione - per illecita tutela degli interessi dell'estraneo - di un delitto finanziario, le due fattispecie speciali della collusione e della violazione finanziaria costituente delitto.

Viene quindi a delinearsi, proprio per effetto di una coerente esegesi dell'intero dispositivo di tutela assicurato dall'articolo 3 delle legge del 41, una puntuale deroga alla efficacia delle norme del codice penale comune sul concorso nei reati propri.

Ed in tale prospettiva, si ribadisce, sfuma la questione se sia o no necessario che l'estraneo abbia puntuale consapevolezza della qualifica di finanziere del soggetto con cui si accorda.

Siccome il disvalore della collusione si radica esclusivamente nel fatto commesso dal finanziere, pare plausibile la conclusione che nella ipotesi di accordo collusivo culminato nel delitto finanziario è irrilevante che l'estraneo sappia di concorrere con un finanziere, poiché in ogni caso sia il finanziere che il privato rispondono del delitto finanziario comune, fermo restando, ovviamente, l'ulteriore reato di collusione a carico del solo finanziere.

Si è detto di una deroga ai principi generali sul concorso nei reati propri. L'assunto richiede una precisazione. Tale deroga, che rende configurabile solo il delitto finanziario comune, si realizza solo se vi sia un previo accordo collusivo. E quindi quando alla base di tale illecito vi sia il patto preordinato a ledere l'interesse che il finanziere ha il dovere di tutelare: quindi quando entri in gioco un interesse che fa capo al privato, antagonista rispetto a quello che il finanziare ha l'obbligo di tutelare e garantire.

Di conseguenza, le norme sul concorso nel reato proprio troveranno attuazione nella ipotesi in cui il delitto finanziario sia commesso per tutelare un interesse privato dal finanziere e sia commesso con il concorso determinante del privato[46]. In tal caso, infatti, il concorso dell'estraneo si snoda in un contesto in cui non sussiste il reato di collusione; con la conseguenza che avrà modo di esplicarsi in tutta la sua portata la fattispecie di reato proprio e speciale della "violazione finanziaria costituente delitto", con corresponsabilità del privato ai sensi dell'articolo 110 se a

[46] Per esempio il commercialista incaricato di predisporre una delle previste dichiarazioni ai fini delle imposte dirette o indirette.

conoscenza della qualifica dell'intraneo o ai sensi del 117 in caso di mancata conoscenza della qualifica[47].

12. Ancora sul rapporto tra collusione e reati di corruzione

Dai rilievi sopra esposti discende, ci sembra, una ineludibile conclusione quanto ai rapporti tra il reato di collusione ed il reato di corruzione.

Precisiamo subito che tale scenario si delinea solo nelle ipotesi in cui il fatto concreto integri in astratto entrambi i reati sopra indicati: e cioè allorquando il patto collusivo si sia arricchito di componenti ulteriori e abbia così integrato anche un fatto di mercimonio della funzione (articoli 318 e 319 c.p.).

La indubbia correlazione tra i due reati, originati da un patto o atto in frode alla finanza, consente di ravvisare tale eventualità solo nelle ipotesi in cui il mercimonio si radichi sul compimento di atti che comunque abbiano un connotato di illiceità. E quindi sia da escludere allorquando la dazione e la promessa di dazione si innestino su un atto conforme ai doveri di ufficio. In tali casi, fermo restando il reato di corruzione, manca, come già detto, la materia del distinto reato di collusione.

Ciò premesso ci sembra che sia da ammettere il concorso tra il reato di collusione e quello di corruzione. Tale conclusione si desume altresì dalla previsione normativa di cui al già citato decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative).

Tale provvedimento normativo si occupa infatti della ipotesi in cui alcuni delitti finanziari vengano commessi con il "mezzo della corruzione del personale dell'amministrazione finanziaria o della Guardia di Finanza" ed esclude espressamente la applicazione del reato di collusione, prevedendo un aumento di pena per il finanziare che concorra in tali delitti e quindi facendo refluire in una circostanza aggravante il disvalore tipico dei fatti di collusione (articolo 45 del decreto)[48].

Si tratta quindi di un provvedimento che, da un lato, rappresenta una monade, poiché prevede l'unica ipotesi in cui il concorso collusivo di un finanziere in delitti finanziari si risolve in una circostanza aggravante di tali reati e non fa scattare il reato di collusione; dall'altro, prevedendo che il concorso discenda dal previo reato di corruzione, lascia del tutto inalterata la sussistenza di quest'ultimo reato, che quindi concorrerà con l'illecito finanziario aggravato.

In altri termini, il dispositivo normativo previsto dal decreto sopra indicato sterilizza, solo in relazione alle contemplate ipotesi, la applicazione delle fattispecie speciali previste dall'articolo 3 della legge del 41 e include lo specifico disvalore connesso a tali fattispecie nell'ambito della statuita circostanza aggravante dei reati finanziari.

---

[47] E ciò, stando all'ultimo arresto della suprema corte, solo nel caso in cui la qualifica dell'intraneo fosse "conoscibile". Sul punto, si veda Sez. 6 -, Sentenza n. 25390 del 31/01/2019 Ud. (dep. 07/06/2019) Rv. 276804 – 01 - *In tema di concorso di persone, l'estensione al concorrente "extraneus" della responsabilità a titolo di reato proprio, ai sensi dell'art. 117 c.p., presuppone la conoscibilità della qualifica soggettiva del concorrente "intraneus". (In motivazione, la Corte ha precisato che l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art.117 c.p. richiede l'accertamento di una responsabilità dell'extraneus quanto meno a titolo di colpa in concreto, non essendo consentita l'attribuzione di una responsabilità a titolo di dolo ad un soggetto che senza dolo né colpa non si sia rappresentata l'esistenza della qualifica soggettiva dell'"intraneus").*

[48] La pena per i reati di riferimento è la seguente:

La reclusione da sei mesi a tre anni e la multa pari al doppio dell'importo evaso per la fattispecie articolo 40 (Sottrazione all'accertamento o al pagamento dell'accisa sui prodotti energetici);

La reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa dal doppio al decuplo dell'imposta evasa per la fattispecie dell'articolo 41 (Fabbricazione clandestina di alcole e di bevande alcoliche);

La reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa dal doppio al decuplo dell'imposta evasa per la fattispecie dell'articolo 43 Sottrazione all'accertamento ed al pagamento).

Sembra quindi confermata la ipotesi che i reati di corruzione, ove sussistenti, concorrano con il reato di collusione.

13. In merito ai rapporti tra collusione e traffico di influenze

Siamo ora in grado di tirare le conclusioni anche con riguardo ai rapporti tra il reato di collusione e quello di traffico di influenze. Reato, questo, che nella configurazione evocata dal nome sembra designare e comprendere i fatti propedeutici ai reati di corruzione, mentre nella sostanza che ne forma il contenuto, a seguito dell'incorporamento del vecchio ed abrogato millantato credito, pare atteggiarsi come una sorta di ircocervo, capace di attrarre nella sua orbita sia i fatti che preparino il terreno ad episodi corruttivi o simili sia i fatti di vera e propria vendita di fumo, il cui disvalore non sprigiona alcun effetto ulteriore rispetto a quello di danneggiare il portafoglio della vittima, allo stesso modo di quanto accade con il tipico reato di truffa.

La fattispecie incriminatrice di traffico d'influenze - come riscritta[49] - punisce, infatti, la condotta di chi "sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite" con un funzionario pubblico "indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro od altra utilità come prezzo della propria mediazione illecita" "ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri".

Detta condotta certamente ingloba la precedente fattispecie contemplata dall'art. 346 c.p., ove si sanzionava la condotta di chi "millantando credito" presso un funzionario pubblico "riceve o fa dare o fa promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione" (comma primo) ovvero "col pretesto di dover comprare il favore di un pubblico ufficiale o impiegato, o di doverlo remunerare" (comma secondo).

A seguito della riforma, quindi, il fatto di millantato credito ha cessato di porsi come una ipotesi di "vendita di fumo" e si è trasformato in una delle varianti in cui può presentarsi il traffico di influenze, che ingloba nel giudizio di disvalore, punendolo, anche il soggetto che eroga l'utilità.

A fronte di tale previsione non si è mancato di rilevare come sollevi qualche dubbio di ragionevolezza una norma incriminatrice che, nell'obiettivo di fondere in un'unica fattispecie i pregressi reati di traffico di influenze e millantato credito, qualifichi come traffico di influenze anche l'ipotesi pura di pregresso millantato credito, cioè quella in cui l'agente non solo accampa insussistenti relazioni con il pubblico ufficiale ma altresì agisca sin dal primo momento allo scopo di trattenere per se il compenso ricevuto ed adduca a pretesto di doverlo consegnare al pubblico ufficiale[50].

In una prospettiva critica e di diversa ricostruzione della condotta del "vantare relazioni asserite", si è infatti ipotizzato che il reato di traffico di influenze si delinei come il reato di chi realmente intenda pregiudicare il corretto svolgersi dell'attività della pubblica amministrazione, con la conseguenza di escluderlo laddove emerga che l'agente ha millantato rapporti inesistenti, come frammento di una complessiva condotta di artifici e raggiri preordinata ad indurre in errore la vittima e realizzare un ingiusto profitto.

[49] Con la legge 9 gennaio 2019, n. 3, il legislatore ha abrogato l'art. 346 c.p. (che appunto prevedeva il delitto di millantato credito) ed ha inglobato la condotta ivi prevista nell'art. 346-bis c.p., che sanzionava e continua a sanzionare il traffico di influenze illecite. In particolare, il comma primo dell'art. 346-bis punisce, fuori dei casi di concorso nei reati di corruzione ivi specificati, la condotta di chi "sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri".

[50] Va infatti osservato che nella vigenza dell'abrogato reato di millantato credito il contegno di esclusiva vanteria sarebbe stato riconducibile a tale reato, in relazione al quale era prevista la esclusiva punibilità del millantatore, senza che fosse assegnata alcuna specifica rilevanza penale al comportamento di colui che, vittima della millanteria (c.d. compratore di fumo), avesse consegnato del denaro.

Ed effettivamente la tesi della assoluta continuità normativa[51] è confutata dalla più recente giurisprudenza della Suprema corte[52] la quale ritiene che fuoriescano dall'ambito di efficacia del traffico di influenze quelle pregresse condotte di millantato credito riconducibili al comma 2 dell'abrogato 346, le quali ricalcano lo schema della truffa e si risolvono in una forma di raggiro nei confronti del soggetto passivo, che viene indotto ad un accordo che lo impegna ad una prestazione patrimoniale in quanto determinato da una falsa rappresentazione della realtà[53].

In particolare si osserva, a conferma della parziale discontinuità normativa tra le due figure delittuose, come un fatto che sia rivolto in maniera preponderante alla lesione del patrimonio della vittima, truffata dal "venditore di fumo", difficilmente si presti a realizzare un vulnus alla pubblica funzione e porsi come possibile veicolo di fatti di corruzione.

In tale prospettiva, il riferimento "al vanto di relazioni asserite" non può essere inteso come condotta sovrapponibile al fraudolento inganno e va circoscritto a quelle ipotesi in cui venga prospettato, seppure non in termini di certezza, la concreta e reale possibilità di influire sull'agente pubblico: cioè una condotta tesa non a millantare una relazione inesistente bensì a vantare la concreta possibilità di riuscire ad influenzare l'agente pubblico, comportamento che si pone, allo stesso modo di quello radicato sulla relazione esistente, nella fase immediatamente prodromica alla realizzazione dei reati di corruzione.

Nelle ipotesi di millanteria pure, pertanto ed in considerazione della intervenuta abrogazione del secondo comma dell'art. 346 c.p., deve ritenersi riscontrabile il delitto di cui all'art. 640, primo comma, c.p., posto che si è in presenza di un soggetto che, mediante artifici e raggiri, ha indotto in errore il destinatario di tale fraudolenta condotta e, tramite il conseguente e pregiudizievole atto di disposizione patrimoniale posto in essere da quest'ultimo, ha realizzato un ingiusto profitto.

In tale prospettiva emerge in modo netto ed univoco come il delitto di traffico di influenze sia preordinato a sanzionare solo i comportamenti propedeutici alla commissione di una eventuale corruzione[54].

---

[51] Secondo la prima opzione interpretativa, infatti, si è ritenuto che sussista continuità normativa tra il reato di millantato credito e quello di traffico di influenze di cui al novellato art. 346- bis c.p., atteso che in quest'ultima fattispecie risulta attualmente ricompresa anche la condotta di chi, vantando un'influenza, effettiva o meramente asserita, presso un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, si faccia dare denaro ovvero altra utilità per remunerare il pubblico agente. (Sez. 6, n. 1869 del 07/10/2020, dep. 2021, G., Rv. 280348; Sez. 6, n. 4113 del 14/12/2016, dep. 2017, R., Rv. 269735; sul tema anche Sez. 6, n. 17980 del 14/03/2019, N., Rv. 275730). In altri termini, secondo questa ricostruzione tutti i fatti che in passato configuravano il reato di millantato credito entrano nell'ambito del nuovo e più ampio traffico di influenze.

[52] Sez. VI, 7 febbraio 2020, n. 5221; Sentenza 22 luglio 2021 n. 28657, nella quale si afferma che " non sussiste continuità normativa tra il reato di millantato credito di cui all'articolo 346, comma 2, del C.p., formalmente abrogato dall'articolo 1, comma 1, lettera s), della legge 9 gennaio 2019 n. 3, e la fattispecie di cui all'articolo 346-bis del C.p., come novellato dall'articolo 1, comma 1, lettera t), della stessa legge, in quanto in quest'ultima fattispecie non risulta ricompresa la condotta di chi, mediante raggiri o artifici, riceve o si fa dare o promettere danaro o altra utilità, «col pretesto» di dovere comprare il pubblico ufficiale o impiegato o doverlo comunque remunerare, condotta che integra, invece, il delitto di cui all'articolo 640, comma 1, del C.p.".

[53] Siffatta ricostruzione, sembra essere maggiormente conforme al principio di offensività, poiché coglie la vera dimensione offensiva del fatto e scorge, dietro lo schermo della millanteria, la reale essenza dell'artificio e raggiro preordinata alla truffa, a danno di una vittima che è tale sin dal primo delinearsi del comportamento del soggetto attivo e che non cessa di essere tale perché si propone un obiettivo comunque illecito.

[54] Di tanto è espressiva la clausola di esclusione posta all'art. 346 bis c.p., comma 1, che, nella versione o originaria definiva il rapporto della fattispecie con quelle corruttive di cui agli artt. 319 e 319 ter c.p., ponendo la condotta dei due soggetti attivi del traffico di influenze illecite - il "mediatore" ed il "compratore di influenze" - prima ed al di fuori di tali specifici e circoscritti patti corruttivi. Tale condotta assumeva pertanto autonomo rilievo penale in ragione di una soglia anticipata di tutela voluta dal legislatore.

Con la riforma del 2019, in coerenza con esigenze di certezza, si è ampliata la portata della clausola di riserva posta in apertura di disposizione e si è inserita anche la ipotesi della corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.).

Di conseguenza, i reati di corruzione che escludono la applicazione del traffico di influenze non sono più soltanto quelli correlati al compimento di un "atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio",

Sulla base di tali premesse, e nei limiti in cui si delinei l'atto propedeutico alle corruzione, sembra del tutto plausibile l'ipotesi che il traffico di influenze possa concorrere con il reato di collusione. Tale approdo si profila come un lineare corollario della tesi che ritiene esservi concorso tra collusione e corruzione, posto che anche in questo caso l'accordo che esprime il disvalore della collusione non comprende l'intero fatto materiale del traffico di influenze, ove si riscontra il requisito aggiuntivo, analogo a quello della corruzione, della promessa o ricezione di denaro o altra utilità.

In particolare, il finanziere che, verso contropartita di indebito arricchimento, si accorda con un estraneo per dare il proprio contributo al delinearsi di una ipotesi di corruzione in frode al fisco[55], di certo realizza nel contempo anche una condotta di collusione, perché sposa l'illecita finalità che persegue il privato e ne rende concretamente possibile l'attuazione.

Il punto, però, merita qualche approfondimento, per evitare che i due reati di cui sopra vengano riscontrati anche nel fatto del finanziere che, inventandosi di sana pianta inesistenti relazioni con il prospettico pubblico ufficiale competente in relazione al divisato patto corruttivo, convinca l'estraneo di poterlo aiutare nella realizzazione di un fatto in frode al fisco ed in tal modo si faccia consegnare denaro o altra utilità. Situazione, questa, cui deve essere equiparata l'ipotesi che il finanziere, pur dotato di contatti e relazione, in realtà agisca sin dal primo momento con la riserva mentale di non fare assolutamente nulla; o nulla di realmente illecito[56].

Per comprendere la puntuale rilevanza di tali situazioni occorre ribadire che il nucleo dell'antigiuridicità della condotta penalmente sanzionata dal traffico di influenze non consiste nel mero sfruttamento (vero o vantato) di relazioni con il pubblico agente (che costituisce piuttosto il mezzo attraverso il quale il soggetto agente riesce ad ottenere dal privato la dazione indebita, anche solo come promessa), bensì in tutte quelle forme di intermediazione che abbiano come finalità "l'influenza illecita" sulla attività della pubblica amministrazione. Infatti, la norma pone sullo stesso piano (anche sanzionatorio) la intermediazione finalizzata alla corruzione del pubblico agente e la mediazione "illecita", così chiarendo che anche per questa ultima forma di traffico l'antigiuridicità della condotta debba postarsi necessariamente sull'elemento finalistico[57].

Occorre quindi che la finalità perseguita attraverso la mediazione sia illecita. Solo in tali ipotesi, infatti, la stessa mediazione (farsi promettere o ricevere denaro in cambio della propria

---

come previsto nella passata formulazione, ma si dilatano fino a ricomprendervi gli atti commessi "in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri", secondo le modalità realizzative del 318 c.p..

In questo modo si scongiura il rischio di un'ipotesi di concorso di reati laddove la mediazione illecita vada a buon fine, integrandosi, invece, un concorso trilaterale nel più grave reato di corruzione, capace di assorbire il disvalore del traffico di influenze. Dal punto di vista strutturale, elemento differenziale tra la fattispecie corruttiva e quella del traffico di influenze è la connotazione causale del "prezzo", destinato - nel traffico di influenze - a retribuire l'opera di mediazione, e non potendo detto prezzo, neppure in parte, essere realmente destinato all'agente pubblico, altrimenti realizzandosi un concorso nella corruzione attiva.

Al riguardo si pone la questione di stabilire se la clausola di sussidiarietà in favore dei descritti reati di corruzione valga anche con riguardo alle fattispecie di istigazione alla corruzione e alle ipotesi, per chi ne ammette la configurabilità, di tentata corruzione

Sembra plausibile le risposta affermativa, in quanto in entrambi i casi il fatto ha comunque integrato lo stadio dell'atto propedeutico ed ha leso in maniera diretta ed immediata gli specifici interessi protetti dalla norma incriminatrice della corruzione, peraltro tendenzialmente presidiata da sanzione più severa.

[55] O di un atto illecito che persegua e realizzi la medesima finalità.

[56] Capita, infatti, che soggetti coinvolti in un accertamento fiscale si diano da fare per contattare qualche finanziere di loro conoscenza e chiedere una sorta di raccomandazione per definire nel modo più indolore la vertenza fiscale. E capita che il finanziere contattato, in ipotesi per mero rapporto di amicizia e pregressa conoscenza, assicuri solo fittiziamente il proprio contributo, senza fare nulla di quanto promesso, oppure si limiti a suggerire solo il percorso praticabile per addivenire all'accertamento con adesione: cioè ad un obiettivo del tutto legittimo.

[57] In tali termini, Cassazione 40518 del 2021. In definitiva, le parti devono avere di mira un'interferenza illecita, resa possibile grazie allo sfruttamento di relazioni con il pubblico agente.

interferenza) costituisce per il pubblico ufficiale un atto contrario ai doveri di ufficio e quindi sufficiente a costituire il disvalore penalmente sanzionato dalla fattispecie del traffico di influenza.

Tirando le fila di quanto si è sopra esposto, pare, in primo luogo, che nessun reato di collusione sia riscontrabile nelle ipotesi in cui il finanziere prometta fittiziamente e fraudolentemente al privato di attivarsi per il compimento di una mediazione illecita e si limiti ad incassare il prezzo della sua fraudolenta messa in scena.

La collusione non sussiste per la determinante ragione che questa non può riscontrarsi nella apparente manifestazione di infedeltà del finanziere e richiede necessariamente il perseguimento di una effettiva e reale finalità di frode al fisco. In questi casi la "frode" è tutta a danno dell'estraneo, che viene preso in giro e subisce un danno al suo portafoglio.

Il fatto è quindi definibile negli esclusivi termini di una truffa a danno del privato, senza alcun reale strascico destinato ad evolvere in un fatto in frode al fisco.

In tali vicende, inoltre, non è ravvisabile neanche il reato di traffico di influenze, perché il contegno fraudolento del finanziere non si è in alcun modo, nella realistica prospettiva che valuta il disvalore dei fatti per ciò che realmente esprimono e non per ciò che percepisce il soggetto in essi coinvolto, realizzato un fatto propedeutico alla commissione dei reati di corruzione.

Infine, in tali vicende non può più essere ravvisato il pregresso reato di millantato credito, il quale, nella sua versione originaria, era destinato a reprimere anche i fatti di vera e propria millanteria, giudicati meritevoli di specifica sanzione giacché, nella proiezione esterna, davano ad intendere al "compratore di fumo" che i pubblici ufficiali erano soggetti corruttibili e quindi ne ledevano l'oggettivo prestigio.

Tale reato, come già detto, non esiste più nell'attuale geografia degli illeciti penali e ciò che di esso è transitato nel nuovo reato di traffico di influenze non comprende più i fatti di pura ed assoluta millanteria. In conformità alla ormai pacifica giurisprudenza della Suprema Corte deva infatti sottolinearsi e ribadirsi che "la vendita di un'influenza che non esiste e che mai potrà essere esercitata e che determina sul "compratore di fumo" una situazione di errore «che lo induce a compiere un atto di disposizione che altrimenti non avrebbe compiuto continua a palesare una maggiore assonanza contenutistica con il paradigma criminoso della truffa»[58].

A maggior ragione tali conclusioni si impongono, salvo la esclusione anche del reato di truffa, nella ipotesi in cui il finanziere abbia promesso all'estraneo, in difetto di qualsiasi contropartita, solo il proprio impegno per facilitargli il percorso necessario per addivenire ad un accertamento con adesione (analoga finalità legittima), posto che anche in tal caso non vi è alcun accordo o atto in frode al fisco e ciò che si delinea è solo e soltanto l'impegno di facilitare l'iter che è destinato ad approdare ad un legittimo e rituale "concordato" tra il fisco ed il contribuente. Siamo quindi nel registro delle pratiche di raccomandazione, che, benché censurabili sotto il profilo dell'etica comportamentale dei pubblici impiegati, sono cosa radicalmente diversa dai fatti di reato[59].

---

[58] Corte di cassazione - Sezione VI penale - Sentenza 22 luglio 2021 n. 28657. In relazione a tale eventualità, quindi, si è registrato una *abolitio criminis* parziale del vecchio reato di millantato credito, destinata a produrre effetti, ai sensi dell'articolo 2 del codice penale, anche sui fatti pregressi. Nella citata sentenza, infatti, si conclude nel senso che può dunque ritenersi che vi sia continuità normativa ai sensi dell'art. 2, comma 4, c.p. tra l'art. 346, comma secondo, c.p. abrogato e l'art. 640 c.p. – che in tal modo riespande il proprio ambito applicativo - e non invece rispetto all'art. 346-bis c.p..

[59] Talvolta può accadere, in esito ad una procedura di accertamento con adesione conforme al dettato normativo, che il privato interessato in un secondo momento remuneri in qualche modo l'intervento di "agevolazione del finanziere". Si tratta in tal caso di stabilire, anche alla luce della intrinseca consistenza del "dono", se possa delinearsi un fatto di rilevanza penale.

Al riguardo ci sembra di escludere la configurabilità della corruzione per l'esercizio delle funzioni tutte le volte che l'intervento del finanziere si sia risolto solo nel suggerire il modo di procedere, senza alcun tipo di contatti con il pubblico ufficiale competente in relazione alla procedura di accertamento con adesione, in ipotesi del tutto estraneo al successivo atto di "remunerazione". Ci sembra comunque pacifico che non vi sia alcuna collusione, perché la vicenda non rivela alcun indizio di fatti o accordi in frode al fisco.

In conclusione ci sembra plausibile che l'ipotesi del concorso tra collusione e traffico di influenze sia ravvisabile soltanto nei casi in cui sussista realmente quest'ultimo reato. Solo in tali evenienze, infatti, la manifestazione di infedeltà del finanziere rivela un obiettivo di frode al fisco e si realizza per il tramite di un atto che è propedeutico alla sua realizzazione.

E ci pare anche che debba escludersi il traffico di influenze, per insussistenza di ogni accordo propedeutico a fatti di corruzione o altrimenti illeciti.

L'antisemitismo del XX secolo
L'eredità della Shoah
…tra estremismi ideologici e negazionismo[1]

The anti-Semitism of the Twentieth Century
The Legacy of the Shoah
…Between Ideological Extremisms and Denial

Antonio Zaccaria

«Questa parola razza che ancora la sentiamo dire e per questo dobbiamo combattere!

Questo razzismo, questo razzismo strutturale che c'è ancora […] la gente mi chiede ma come mai ancora si parla di antisemitismo […] non sono quella che sa perché c'è ancora l'antisemitismo, perché ancora c'è il razzismo, perché c'è sempre stato, perché solo non era il momento politico per poter tirar fuori l'antisemitismo e il razzismo che sono insiti nell'animo dei poveri di spirito […] sì, è così!

E poi arrivano i momenti, corsi e ricorsi storici, arrivano i momenti più adatti, arrivano i momenti in cui ci si volta dall'altra parte, in cui è più facile di nuovo far finta di niente, più facile guardare il proprio cortile […] ma è una cosa che non interessa, ma perché mi deve interessare? Non mi riguarda! E allora tutti quelli che approfittano di questa situazione trovano terreno adatto per farsi avanti [...]*»*

«[...] *c'è una bambina di cui non ricordo il nome che ha disegnato una farfalla gialla che vola sopra i fili spinati, io non avevo le matite colorate e forse non avevo, non ho mai avuto la fantasia meravigliosa della bambina di Terezin* [...] *che la farfalla gialla voli sempre sopra i fili spinati! [...]»*

«Anche oggi qualcuno non vuole guardare e anche adesso qualcuno dice che non è vero»

Liliana Segre[2]

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Antisemitismo, Shoah e negazionismo. Cenni storici e riflessioni. – 3. L'avvento del nazismo. – 4. Norimberga. Giustizia sostanziale o giustizia formale? – 5. Gli estremismi di destra e il fondamentalismo islamico. – 6. La verità "confutata" dall'inseminazione negazionista. – 7. La reazione del diritto internazionale. Le legislazioni nazionali. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Il ventesimo secolo ha lasciato in eredità eventi che hanno segnato la storia contemporanea, importantissime scoperte scientifiche, un'incredibile evoluzione tecnologica e purtroppo anche conflitti su scala mondiale con gravissimi crimini contro l'umanità come non si erano mai visti in precedenza.

Lo svelamento della verità ha indotto una generale presa di coscienza degli effetti nefasti del nazismo e delle atrocità commesse in nome di un ideale basato sul primato della razza ariana, autoproclamatasi eletta e postasi in contrapposizione in primis con la stirpe dei figli del Dio di Abramo, Isacco e Giacobbe e poi col mondo intero.

Nell'ebraismo c'è la convinzione che gli ebrei siano il popolo eletto, nel senso che essi siano stati scelti per essere parte di un'alleanza con Dio. Nel Pentateuco, ossia i cinque Libri di Mosè, la *Torah*, viene spesso richiamato questo concetto di elezione del popolo d'Israele agli occhi di Dio che

[1] Estratto del testo pubblicato sul *Compendio*, volume 22, del Dipartimento di analisi, studi e monitoraggio dei fenomeni criminali e mafiosi, della Pontificia Accademia Mariana *Internationalis*.

[2] Intervento tenuto presso la sede del Parlamento europeo in data 29/01/2020.

la letteratura rabbinica associa al perseguimento di uno scopo divino[3]. Il concetto di elezione divina del popolo ebraico si associa alla missione data ad Israele di testimoniare il Divino di fronte al paganesimo ed al materialismo ma da questo "*status*" deriva per l'ebreo non un vantaggio o una superiorità bensì una maggiore responsabilità verso Dio e verso l'umanità.

L'esperienza maturata dal popolo ebraico ai tempi della schiavitù in Egitto ha segnato la sua storia e i testi sacri tramandano le sofferenze patite imponendo un dovere di assistenza e protezione verso coloro che da forestieri vivano in seno alla comunità[4].

Una distanza abissale rispetto agli eletti del Fuhrer [...].

I crimini commessi verso quel popolo hanno fatto percepire quanto fosse importante proteggere i basilari diritti dell'uomo e quando ancora le macerie del conflitto erano disseminate nel mondo intero, venne intrapreso un importante percorso giuridico internazionale con la solenne "*Dichiarazione Universale dei Diritti Umani"*, approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. La sola santificazione dei Diritti Umani, però, non poteva essere considerata sufficiente a rendere non più ripetibili i crimini contro l'umanità commessi durante il secondo conflitto mondiale. Per arginare tale pericolo era necessario che la comunità internazionale adottasse norme stringenti, vincolanti ed efficaci che potessero svolgere un'azione preventiva e dissuasiva. Lungo questo viatico, sia le Nazioni Unite che l'Unione Europea hanno dato vita ad un solido ed importante corpus giuridico, recepito dalla quasi totalità delle legislazioni nazionali nei propri ordinamenti, sia pure con sfumature diverse.

In questo contesto si inserisce oggi un dibattito forte, sia sulla necessità di mantenere e tramandare efficacemente ai più giovani la memoria delle atrocità commesse, sia sulle ragioni di un diffuso e crescente negazionismo della Shoah. Si avverte con assoluta convinzione la necessità di impedire ulteriori espansioni al fenomeno negazionista che, oltre a materializzare un'ingiusta mortificazione in coloro che già hanno patito direttamente le conseguenze di quei crimini ovvero ne hanno patito indirettamente gli effetti in quanto membri di una minoranza discriminata e vessata quale appunto la comunità ebraica, può rappresentare una latente e concreta minaccia per tutti.

È necessario riavvolgere il nastro della storia a partire dalla diaspora degli ebrei, capire le cause dell'antisemitismo europeo, quali motivazioni lo fecero serpeggiare nei due millenni successivi e cosa generò le brusche accelerazioni persecutorie del ventesimo secolo, attuate ciecamente dalle gerarchie naziste.

In molti hanno ravvisato il male assoluto nelle opere del *Terzo Reich* e senz'altro in quel periodo storico fu così. Il cieco fanatismo dell'ideologia nazista ebbe l'ardire di trasformare persone apparentemente di assoluta normalità, comuni "padri di famiglia", in carnefici freddi e devoti, pronti a partecipare od eseguire sistematicamente stermini di massa di persone inermi ed indifese, nell'assoluta convinzione di essere nel giusto. In un'ideale gerarchia del male la dottrina nazista, senza ombra di dubbio, raggiunse livelli apicali per aver causato sofferenze indicibili, per la vastità delle persecuzioni attuate e per la cieca obbedienza dei propri adepti ai suoi folli piani.

Nell'immediato dopoguerra la condanna dei crimini commessi contro gli ebrei, come dei crimini compiuti verso i dissidenti, i rom, i testimoni di Geova, gli omosessuali e altri, fu unanime. Qualcuno pensò che la linea da seguire dovesse essere quella di passare per le armi tutti i responsabili, ma sapientemente gli Alleati optarono per lo svolgimento di un processo davanti a una Corte internazionale di giustizia, optarono dunque per il diritto concedendo, pertanto, agli imputati la possibilità di difendersi, di spiegare le ragioni dei loro comportamenti. Gli esiti di Norimberga segnarono fortemente quel periodo e il giudizio della comunità internazionale fu pressoché

[3] «Se vorrete ascoltare la mia voce e custodirete la mia alleanza, voi sarete per me la proprietà tra tutti i popoli, perché mia è tutta la terra! Voi sarete per me un regno di sacerdoti e una nazione santa. Queste parole dirai agli Israeliti». (Sacra Bibbia, Antico Testamento, Esodo 19.5-6 C.E.I.).

[4] «Quando un forestiero dimorerà presso di voi nel vostro paese, non gli farete torto. Il forestiero dimorante fra di voi lo tratterete come colui che è nato fra di voi; tu l'amerai come tu stesso perché anche voi siete stati forestieri nel paese d'Egitto. Io sono il Signore, vostro Dio». (Sacra Bibbia, Antico Testamento, Lv 19,33-34 C.E.I.).

convergente di fronte alla presa di coscienza indotta dai *mass media* e dalla divulgazione planetaria delle prove della Shoah.

Purtroppo, a partire soprattutto dagli anni sessanta, quella sostanziale convergenza dei giudizi giuridici e storici è stata progressivamente osteggiata dalle posizioni assunte dai teorici del negazionismo, ossia da coloro che negano la verità storica della Shoah.

È fondamentale comprendere perché tali posizioni abbiano potuto prendere così tanto vigore nel corso degli anni e perché abbiano potuto acquisire seguiti cospicui, anche negli ambienti universitari.

Allo stesso tempo è basilare capire le ragioni della forte rinascita dell'estremismo di matrice nazifascista in Europa e negli Stati Uniti, che trova elementi di convergenza con l'ala radicale del fondamentalismo islamico, che sta prendendo ampi spazi nel Medio Oriente, in buona parte degli Stati del nord Africa e persino nella lontana Asia. Entrambi fomentano odio verso gli ebrei e diffondono le tesi negazioniste.

Alla fine ci si pone questo quesito […] com'è possibile che si arrivi a negare la Shoah così diffusamente?

Basterebbe leggere le toccanti testimonianze, vedere gli innumerevoli e dettagliati documentari storici per sentirsi emotivamente coinvolti, per essere indotti a partecipare solidalmente alle ricorrenze e magari persino a fermare l'orologio dei nostri impegni nel Giorno della Memoria [...].

La copiosa documentazione a disposizione andrebbe divulgata con maggiore efficacia, in particolare tra le giovani generazioni, al fine di mantenere e tramandare nella globalità delle coscienze un concetto chiaro e limpido dell'estrema gravità di cosa sia successo e delle precise responsabilità di quei comportamenti, senza lasciare spazio ad alcun tentativo di ridimensionamento dei fatti.

Tutelare la memoria serve ad alzare un muro, a contenere quelle acque scure e malsane in uno spazio ben circoscritto e preservato dalle nebbie del tempo, affinché nulla possa essere alterato o confuso.

Preservare dunque il ricordo affinché nel mondo non ci siano più altre Shoah nei confronti degli esseri umani in ragione della fede religiosa, del colore della pelle, del pensiero politico o di qualsivoglia altro motivo discriminante. Rafforzare la tutela dei diritti umani ed intervenire quanto più rapidamente possibile per impedire che altri genocidi e massacri si attuino o si espandano a macchia d'olio. È utopistico, purtroppo si sa, lo dimostrano i gravissimi crimini compiuti nonostante la solennità della "Dichiarazione Universale dei Diritti Umani". Basti ricordare le stragi in Ruanda e in Cambogia, due dei quattro genocidi del XX secolo, commessi rispettivamente nel 1994 e nel periodo 1975/1979 (gli altri furono perpetrati ai danni degli armeni e degli ebrei) senza dimenticare le stragi delle Foibe, i crimini commessi nell'ex Jugoslavia durante la guerra civile e tanti altri avvenuti in tutti i continenti.

È importante, perciò, preservare un ricordo consapevole di quei fatti sin dai nostri tempi relativamente vicini a quel "buco nero" della storia dell'umanità. È importante anche se non ci renderà mai l'esatta dimensione di quelle sofferenze, poiché per comprendere veramente cosa sia stata la Shoah bisognerebbe entrare in quel clima di paura, sofferenza e morte, viverlo, immaginarsi strappati alla propria abitazione e rinchiusi in un freddo vagone ferroviario diretto ad Auschwitz, stipati come bestie mandate al macello…

Non possiamo percepire pienamente ciò che quei disperati hanno patito ma lo possiamo benissimo immaginare e abbiamo il dovere di tramandarne la memoria […].

2. Antisemitismo, Shoah e negazionismo. Cenni storici e riflessioni

"Quel che è accaduto non può essere cancellato
ma si può impedire che accada di nuovo…"

Anna Frank

La Shoah[5] *[…] tempesta devastante, catastrofe, calamità […]* è l'espressione dello sterminio del popolo ebraico avvenuto durante il secondo conflitto mondiale, indica l'eccidio di massa patito dagli ebrei ad opera del nazismo. Tali atrocità furono inizialmente definite con la parola Olocausto[6], termine successivamente ritenuto inappropriato a causa del suo significato prettamente religioso in quanto biblicamente connesso con l'offerta di un sacrificio al Dio di Abramo, Isacco e Giacobbe.

Shoah… Olocausto… sono espressioni molto forti, di grande impatto, e sono tali in quanto associate all'immane violenza perpetrata su milioni di persone in ragione della loro fede religiosa, emblema di una persecuzione condotta scientemente fino alle estreme conseguenze. La genesi di tale tristissimo epilogo va ricercata in una serie di cause, tra cui in primo luogo l'antisemitismo secolare che da sempre serpeggiava in buona parte dell'Europa (…e tutt'oggi ancora fortemente presente). Vedremo come l'acerrima persecuzione attuata dal nazismo non fosse altro che l'estremizzazione di un pensiero ostile già preesistente, l'estensione su vasta scala dei massacri che già nei due millenni precedenti avevano avuto luogo in più parti d'Europa, con l'esecuzione di un vero e proprio piano d'azione che coinvolgeva apparati statali e decine di migliaia di "adepti" al massacro, operativi negli immensi territori occupati dai nazisti.

C'era un humus fertile, un terreno in cui la pianta dell'intolleranza, della persecuzione e della sopraffazione è cresciuta attingendo ad una linfa malsana ma forte che ha convogliato il culto della violenza verso un'intensità inaudita e mai vista in precedenza, in ragione dell'ampiezza e della vastità dei suoi effetti.

In quello stesso humus, sin dai primi anni dopo la celebrazione dei processi di Norimberga, semi di quella pianta malevola stanno cercando di inquinare sistematicamente le acclarate verità storico documentali della Shoah, nonostante la loro indiscussa validità probatoria.

Alla Shoah e a tutto ciò che essa rappresenta si contrappone il negazionismo[7], un termine dietro il quale si cela un fenomeno assai più complesso di quanto la parola stessa possa lasciar intendere.

---

[5] Termine ebraico («tempesta devastante», dalla Bibbia, per es. Isaia 47, 11) col quale si suole indicare lo sterminio del popolo ebraico durante il Secondo conflitto mondiale; è vocabolo preferito a olocausto in quanto non richiama, come quest'ultimo, l'idea di un sacrificio inevitabile.

[6] «Il termine Olocausto definisce originariamente un tipo di sacrificio della religione greca, ebraica e dei culti dei Cananei. Dalla seconda metà del Novecento è entrato nel linguaggio comune per descrivere lo sterminio subito dagli ebrei d'Europa e quindi in modo più vasto per indicare l'insieme delle politiche di genocidio messe in atto dalla Germania nazista di Adolf Hitler e in seguito, in modo ancor più estensivo, anche per indicare altri fenomeni di massacri o genocidi di massa su larga scala.

A causa del significato religioso del termine, in molti trovano inappropriato l'uso di tale termine giudicando offensivo paragonare o associare l'uccisione di milioni di ebrei a una "offerta a Dio" (GIOVANNI DE MARTIS, *Olocausto*, Shoah, memoria, su *olokaustos.org*). Il termine Shoah è stato così adottato più recentemente per descrivere specificamente la tragedia ebraica di quel periodo storico. "Shoah", significa "desolazione, catastrofe, disastro". Questo termine venne usato per la prima volta nel 1940 dalla comunità ebraica in Palestina, in riferimento alla distruzione degli ebrei polacchi (*Sho'at yehudei polin*, a cura del Comitato misto di soccorso degli ebrei polacchi, *Yerushalaim* 1940) […] Da allora definisce nella sua interezza il genocidio della popolazione ebraica d'Europa». Tratto da *Olocausto*, pubblicato su *https://it.wikipedia.org*.

[7] «Termine con cui viene indicata una corrente antistorica e antiscientifica del revisionismo la quale, attraverso l'uso spregiudicato e ideologizzato di uno scetticismo storiografico portato all'estremo, non si limita a reinterpretare determinati fenomeni della storia contemporanea ma, specialmente con riferimento ad alcuni avvenimenti connessi al fascismo e al nazismo, si spinge fino a negarne l'esistenza». Treccani enc., *www.treccani.it*.

Non si tratta di una negazione basata su una posizione asettica, ponderata o in qualche modo razionale, assunta al termine di un percorso di analisi documentale e/o di studio e non si tratta di una semplice rilettura degli avvenimenti. Infatti, pur tentando di rientrare, almeno in parte, nel più ampio concetto del revisionismo ne valica i confini poiché non si limita alla reinterpretazione degli eventi del passato in chiave alternativa a quella ufficiale ma perviene a negare che i fatti siano realmente avvenuti e quindi in definitiva arriva a negare le persecuzioni e lo sterminio del popolo ebraico.

Il negazionismo, dunque, è qualcosa di molto diverso rispetto a una negazione ponderata poiché alle argomentazioni che hanno ampiamente dimostrato la veridicità delle azioni commesse ai danni del popolo ebraico, contrappone un'affermazione fidelizzata dell'espressione *"io non ci credo"* perché, come vedremo, essa non trae spunto da alcuna approfondita analisi storico documentale bensì da assiomi e congetture basate su dati spesso fuorvianti, interpretazioni, falsità.

Come affermavano gli antichi greci, la verità è il rovesciamento della menzogna, è il disvelamento inteso come scoperchiamento, squarcio, smascheramento […] *l'aletheia di Parmenide* non ammette scala di grigi o sfumature, la luce della verità annulla tutto ciò che si colloca in antitesi.

Negli ultimi mesi del secondo conflitto mondiale, la progressiva emersione dell'esistenza di un piano del nazismo proteso verso la realizzazione dello sterminio di massa degli ebrei, l'individuazione di una complessa organizzazione dedita esclusivamente alla sistematica persecuzione, cattura, deportazione ed eliminazione degli ebrei, la scoperta dei famigerati campi di prigionia, delle camere a gas, dei forni crematori e delle fosse comuni hanno sconvolto il mondo intero.

Le documentazioni ufficiali del *Terzo Reich* acquisite nel tempo, i campi di sterminio, le innumerevoli testimonianze dei superstiti, hanno fatto emergere con chiarezza una cruda realtà che sicuramente era in parte già conosciuta dai paesi belligeranti durante il secondo conflitto mondiale, ma che verosimilmente ben pochi ne conoscevano le esatte proporzioni. È stata un'autentica *aletheia*, un disvelamento, uno smascheramento che ha fatto luce su un mondo sommerso nel quale i carnefici erano incessantemente all'opera per l'attuazione della Soluzione Finale. La luce della verità ha riportato sotto gli occhi di tutti i nefasti crimini commessi dai nazisti con lucida ferocia e vanificato gli sforzi attuati dalle gerarchie uncinate nella parte finale del conflitto, allorquando con le sorti chiaramente compromesse, venne deciso di nascondere quest'orrore tentando di cancellare le prove delle loro azioni, della persecuzione e dello sterminio di massa del popolo ebraico, al fine di non subirne le conseguenze. Un piano che non riuscì a conseguire l'intento sperato se non in parte. La distruzione di quasi tutta la documentazione ufficiale del regime non fu sufficiente poiché gli eventi erano stati tali e tanti che non potevano di fatto scomparire nell'oblìo generale.

Nonostante quanto emerso ed accertato, che di per sé non avrebbe lasciato spazio a dubbi o incertezze, dopo la fine del secondo conflitto mondiale e dopo gli esiti del processo di Norimberga, il negazionismo ha preso vita ad opera di nostalgici sostenitori del *Terzo Reich*, iniziative di società pseudo culturali e numerosi elaborati prodotti da scrittori, che hanno tentato di dar luce e credito alla menzogna, pur già sconfitta dalla verità. Benché la Shoah fosse ampiamente documentata e provata, costoro hanno cercato di negare le prove fattuali del genocidio nazista degli ebrei. In alcuni casi tali iniziative sono state frutto di semplici disinformazioni ed ignoranza, ma la maggior parte di esse hanno trovato e trovano origine nei pregiudizi religiosi e culturali, e in un astio mai sopito verso gli ebrei.

Laddove si tentasse di voler ricercare le radici o quantomeno le parvenze dell'esistenza di una diversa prospettiva che potesse in qualche modo fornire al negazionista le vesti di un mero interprete dei fatti storici, non si perverrebbe mai ad un simile risultato.

E la spasmodica mistificazione della verità posta in essere dai protagonisti del negazionismo non può trovare spazio nell'alveo del *revisionismo*. Ciò non è possibile perché la reinterpretazione degli eventi del passato in chiave alternativa a quella ufficiale necessita comunque di una elaborazione documentale dei fatti e deve partire da dati oggettivi. Il negazionismo, invece, arriva a

negare che determinati avvenimenti siano realmente accaduti, siamo ben oltre il revisionismo ed è qui che emerge in tutta chiarezza la vera ratio di questa estremizzazione del pensiero negazionista. Pertanto, essa va ricercata nella sua anima essenzialmente permeata di sentimenti antisemiti, disprezzo ed odio per gli ebrei. Questa componente soggettiva nel negazionismo è tanto evidente e lo caratterizza chiaramente perché esso non costituisce nulla di diverso, derivando sempre e comunque da quell'humus ciecamente ed incessantemente avverso alla stella di David.

L'antisemitismo è caratterizzato da intolleranza, discriminazione ed ostilità nei confronti degli ebrei. Storicamente diffuso in tutta l'Europa, il fenomeno ha avuto origine successivamente alla diffusione del cristianesimo e dopo la diaspora degli ebrei, ossia dopo la loro cacciata dalla Palestina e la conseguente emigrazione verso i vicini territori dell'Europa continentale. L'aspetto religioso è stato spesso strumentalizzato per fomentare ad arte odio e discriminazione verso i discendenti dei responsabili della morte di Gesù Cristo. La colpa storica loro attribuita è ricaduta su tutte le generazioni future come fosse una maledizione, un marchio d'infamia, fornendo pretesto e giustificazioni "morali" alle iniziative antisemite.

Fin dal Medioevo la Chiesa ritenne di poter convertire più facilmente i membri del *"popolo maledetto perché deicida"*, distruggendo i suoi libri, ritenuti la radice e l'origine della loro erronea dottrina e delle loro superstizioni e pervicacia a rimanere nel loro "errore"[8], un atteggiamento diametralmente opposto rispetto al dialogo interconfessionale dei nostri tempi e che verrà poi del tutto abiurato[9].

---

[8] "[...] Nel 1239 un ebreo convertito francese di nome Nicola Donin segnalò a Papa Gregorio IX le bestemmie contenute nel Talmud relative a Cristo e alla Vergine. Nel 1242 a Parigi si narra di come fossero stati raccolti quattordici carri di libri ebraici, di Talmud in particolare, poi bruciati al rogo, seguito due anni dopo nel 1244 da un altro rogo di dieci carri. Negli anni Cinquanta del Duecento continua la confisca e il bruciamento dei libri ebraici, mentre nel 1263 Clemente IV ordina al sovrano di Aragona di sequestrare tutti i libri degli ebrei. Nel 1299 Filippo il Bello comanda ai giudici di favorire l'opera dell'Inquisizione nella espurgazione e distruzione dei libri ebraici e, come conseguenza, nel 1309 a Parigi vengono bruciati altri tre carri di libri. Nel 1319 due carretti di libri ebraici vengono bruciati a Tolosa e altri sequestri e roghi sono promossi dai pontefici Giovanni XXII nel 1320, Alessandro V nel 1409 raggiungendo l'apice con Papa Giulio III nel 1553, che segna la svolta della politica della Chiesa verso gli ebrei. Sono ancora degli ebrei conversi che denunciano al papa le presunte "bestemmie anticristiane" contenute nel Talmud. Il Papa Giulio III ordina il sequestro e il rogo di tutti gli esemplari di quest'opera, i quali sono bruciati a Roma in Campo dei fiori nel settembre di quell'anno 1553. Nel clima del Concilio tridentino, la Chiesa imprime un giro di vite alla persecuzione degli ebrei e al tentativo conversionistico. Nel 1555 Papa Paolo IV, l'ex Cardinal Carafa esponente di spicco dell'Inquisizione romana, emana la bolla che ordina la chiusura degli ebrei nei ghetti. Sequestri e roghi si susseguono in molte città governate da principi cristiani, e fra esse Bologna, e Cremona, dove nel 1569 si bruciano al rogo 12.000 copie del Talmud. Un illustre studioso ebreo di questo periodo, Abraham ben Meshullam Santangelo, presente a Bologna, scrive in una lettera a suo suocero Lattes di Ferrara, al cui figlio faceva lezione di Talmud, che egli non è più in grado di svolgere questo compito perché non si trova più a Bologna una copia su cui poter fare lezione. A Bologna centinaia di fogli e bifogli di esemplari in pergamena del Talmud, la maggioranza dei quali copiati nella penisola iberica tra il sec. XI e il XV, e portati in Italia dagli esuli in seguito all'espulsione degli ebrei ordinata nel 1492 dai sovrani aragonesi Ferdinando il Cattolico e Isabella di Castiglia, si sono miracolosamente salvati per il fatto che, invece di essere bruciati, sono stati sottratti dai roghi e riusati per confezionare legature di registri notarili e di altro genere, oggi specialmente conservati presso l'Archivio di Stato di Bologna, e di altre città [...]."
MAURO PERANI, Ordinario di Ebraico presso l'Università di Bologna, "*La Shoah del libro ebraico nei secoli e nel Novecento*", pubblicato sito *web* Coordinamento Teologhe Italiane, *www.teologhe.org*.

[9] Successivamente allo sterminio patito dagli ebrei per mano nazista, si verificò un progressivo e sostanziale avvicinamento solidale della Chiesa, che *Papa Giovanni Paolo II* cementò in occasione della storica visita alla Sinagoga di Roma nel 1986, allorquando si rivolse agli ebrei chiamandoli *fratelli maggiori*, in ragione della discendenza del cristianesimo dall'ebraismo. L'importante iniziativa venne poi emulata sia da *Papa Benedetto XVI* nel 2010, che da *Papa Francesco* nel 2016, il quale nella sua visita al Tempio Maggiore affermò *«Ebrei e cristiani, fratelli e sorelle nell'unica famiglia di Dio, che li protegge come suo popolo»*. È un messaggio di amicizia, dialogo, profonda condivisione, che rimarca sentimenti di fraterna vicinanza tra le due religioni.
Già durante le persecuzioni naziste ci furono coraggiose ed anche eroiche iniziative dei sacerdoti cattolici nel tentativo di dare protezione agli ebrei, benché all'allora *Papa Pio XII* fu rimproverato di aver tenuto una posizione ufficiale non apertamente schierata per la condanna dei crimini di guerra. Successivi studi più approfonditi hanno dimostrato che nonostante la linea prudenziale seguita, molti sforzi furono fatti dal Pontefice per arginare la violenza della croce

Lo sviluppo di popolose comunità ebraiche, ben strutturate, solidali e coese, grazie ai particolari vincoli di solidarietà e mutuo soccorso che univano i loro membri, si contrapponeva in chiave protettiva alle popolazioni locali di diversa fede religiosa, con differenti usi, costumi e tradizioni, comunità con le quali non si realizzava mai un'autentica integrazione e dalle quali sovente pervenivano persecuzioni reiterate nel corso dei secoli che minavano periodicamente le condizioni socioeconomiche delle popolazioni ebraiche, non di rado ridotte in miseria. Gli ebrei difficilmente mettevano radici e sentivano costantemente il bisogno di assicurarsi vicendevolmente sostegno morale ed economico. Si verificavano fenomeni di ghettizzazione ed isolamento di intere generazioni di ebrei che, seppur nate e cresciute nelle stesse terre, venivano marginalizzate e mal tollerate dai connazionali, quasi che fossero un corpo estraneo a quel tessuto sociale, con cui fosse difficile, se non impossibile, convivere.

In tale contesto il mutuo soccorso ha cementato e fortificato le comunità ebraiche. Esso derivava da sentimenti, peraltro, molto antichi e risalenti ai tempi della schiavitù degli ebrei al servizio dei Faraoni.

Nella *Torah* riecheggia spesso questa frase […] *«Ricordati che sei stato gerim in terra d'Egitto»* [...] un monito forte, importante, coevo di significati profondi, emblema dello spirito di solidarietà esteso a protezione degli stranieri, ospiti ed abitanti nella Terra Promessa, che non dovevano subire le vessazioni patite dagli ebrei ai tempi di Mosè.

La parcellizzazione dell'emigrazione israelita nei vari paesi europei e nelle Americhe ha esposto le singole comunità a sentimenti antisemiti, inizialmente indotti solo da ragioni prevalentemente religiose. Col passare del tempo, in seno alle comunità ebraiche colpite frequentemente dalle persecuzioni si costituirono *società di mutuo soccorso* che avevano il compito pregevole di tutelare le frange più deboli delle comunità stesse, incentivando sentimenti di coesione e di identificazione etnico religiosa tra i propri membri.

Il fenomeno ghettizzante e le continue vessazioni rendevano poco affidabili gli investimenti in beni immobili e conseguentemente la ricchezza permaneva nella condizione di liquidità. In tale contesto, sorgevano e proliferavano soggetti operatori economici dediti alle attività creditizie a sostegno dei consumi, un settore che divenne sempre più appannaggio degli ebrei. I prestiti diretti venivano onorati con il pagamento di interessi spesso rilevanti e per tale ragione, per queste innovazioni commerciali e finanziarie, costoro acquisivano un ruolo importante nella località ove esercitavano il credito. Per altri versi, invece, in relazione proprio agli elevati interessi pretesi nei pagamenti dei prestiti diretti, venivano etichettati come usurai e per tale ragione disprezzati. A tal riguardo, in particolare, mentre la fede cattolica era sostanzialmente ostile all'esercizio di attività creditizie da parte dei propri fedeli, la religione ebraica la considerava lecita poiché la legge di Mosè vietava il prestito del denaro ad interesse verso i propri fratelli di fede ma non anche verso gli stranieri. Così, accanto agli iniziali sentimenti antisemiti di origine religiosa, sorsero altri basati su ragioni esclusivamente economiche che fomentavano odio e disprezzo verso "l'ebreo usurario" che finiva per estendersi a tutta la comunità di appartenenza. Questo *cocktail* di sentimenti astiosi veniva poi ulteriormente alimentato da leggende e dicerie diffuse ad arte.

Tra queste un ruolo di primaria importanza fu assunto da un notissimo falso documentale, intitolato *"I Protocolli dei Savi Anziani di Sion*[10]*"*, creato verosimilmente dalla polizia segreta zarista

uncinata. Quanto poi concretizzato dagli ultimi tre pontefici segna vigorosamente il superamento delle antiche divisioni, nel rispetto delle differenze di fede (n.d.a.).

[10] «Falsificazione propagandistica antisemita, redatta probabilmente da un agente della polizia segreta russa, apparsa in forma abbreviata nel 1903, e integralmente nel 1905, ma diffusasi soprattutto negli anni successivi alla Prima guerra mondiale. Consisteva nel presunto resoconto di alcune sedute segrete tenute a Basilea al tempo del congresso sionista del 1897, nelle quali sarebbe stato elaborato un piano di dominio mondiale degli Ebrei attraverso l'alta finanza e l'agitazione terrorista. In realtà l'opera, come dimostrato già nel 1921, era in gran parte un riadattamento in chiave antisemita di un libello contro Napoleone III del 1864. Nonostante la comprovata falsità, i P. sono stati più volte

agli inizi del ventesimo secolo allo scopo di diffondere l'odio verso gli ebrei nell'impero russo. Il celebre falso era finalizzato a far credere che esistesse una cospirazione ebraica e massonica avente l'obiettivo di conseguire il dominio del mondo attraverso l'acquisizione del controllo dei *media* e della finanza e la manipolazione delle masse per sovvertire l'ordine sociale vigente. Nonostante che la sua falsità ebbe pubblica risonanza nel 1921, il documento continuò a riscuotere interesse in tutti gli ambienti antisemiti e antisionisti e ovviamente tra i nazisti. Purtroppo, ancor oggi questo documento riscuote tantissima attenzione e credito!

Sul finire del XIX secolo, tra le tante ingiustizie antisemite dell'epoca, va ricordato il clamoroso processo condotto in Francia contro un Ufficiale dell'Esercito, il Capitano alsaziano di origine ebraica Alfred Dreyfus, che fu accusato di tradimento e spionaggio a favore della Germania. La sua condanna nel 1894 fu un errore giudiziario, avvenuto nel contesto dello spionaggio militare, dell'antisemitismo imperversante nella società francese e nel clima politico avvelenato dalla perdita dell'Alsazia e di parte della Lorena, subita per opera dell'Impero tedesco di Bismarck nel 1871. Fu condannato alla degradazione con infamia e alla deportazione perpetua ai lavori forzati nella colonia penale dell'Isola del Diavolo. A seguito dell'annullamento della sentenza di condanna deciso dalla Corte di Cassazione, il nuovo processo militare si svolse in un'atmosfera pesantissima caratterizzata da pressioni e minacce a giudici e avvocati. Nel corso del processo apparve ampiamente dimostrata l'infondatezza delle accuse contro l'imputato, ma la Corte Militare subì forti pressioni dallo Stato Maggiore (seriamente compromesso da tutta la vicenda) affinché non annullasse la condanna precedente. Dreyfus fu perciò condannato nuovamente per tradimento, ma a soli dieci anni per il riconoscimento di circostanze attenuanti. Nel settembre del 1899, dieci giorni dopo il verdetto di condanna, Dreyfus fu graziato dal Presidente della Repubblica Émile Loubet e venne pienamente riabilitato nel 1906, con la cancellazione della condanna e la riammissione nell'esercito col grado di maggiore[11].

Frequente, pertanto, fu il ricorso a falsi documentali, illazioni e persino dicerie su presunte pratiche orripilanti seguite dalla popolazione ebraica, al fine di diffondere sentimenti antisemiti veicolandoli attraverso l'emozione popolare artatamente turbata. Tra le varie, è stata ripetutamente usata nel corso della storia *l'accusa del sangue*, sostenendo in diverse occasioni che i bambini cristiani venissero rapiti e uccisi per poterne usare il sangue. In seguito a queste accuse era frequente il verificarsi di "*pogrom*"[12], con linciaggi e stermini di ebrei, o processi, l'ultimo fu celebrato a Kiev nel 1913. In seguito, l'accusa del sangue venne riutilizzata proprio dalla propaganda nazista.

Le persecuzioni degli ebrei negli ultimi anni di vita dell'impero russo furono tra le più consistenti dell'era prenazista e favorirono un'emigrazione in massa di milioni di persone, in gran parte verso gli Stati Uniti. La comunità ebraica russa in quei tempi viveva confinata in una vasta area territoriale chiamata "Zona di Residenza", ai confini occidentali dell'Impero Russo e in particolare durante la Prima guerra mondiale veniva considerata un nemico interno.

Con l'avvento dei bolscevichi e la fine degli zar, la posizione degli ebrei mutò favorevolmente poiché il nuovo regime li considerò alla stregua di una minoranza etnica, piuttosto che religiosa, superando così anche l'avversione ideologica di Karl Marx che aveva identificato l'ebraismo con il potere del denaro. Questa posizione iniziale della nuova *leadership* di Mosca sicuramente influì

---

ripubblicati e hanno continuato a costituire uno strumento di propaganda antisemita». Treccani, *Il portale del sapere www.treccani.it*.

[11] Tratto da articolo su *Affare Dreyfus*, pubblicato su *https://it.wikipedia.org*.

[12] «Una sommossa popolare, approvata o condonata dalle autorità, contro persone e proprietà di una minoranza religiosa, razziale o nazionale. Il termine solitamente è utilizzato per indicare gli attacchi perpetrati ai danni degli ebrei nell'Impero russo tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo.

I primi vasti pogrom seguirono l'assassinio dello zar Alessandro II nel 1881. Sebbene l'assassino non fosse ebreo, false voci indussero le folle russe ad attaccare gli ebrei e a distruggere le loro proprietà in più di 200 città e villaggi». *The Editors of Encyclopaedia Britannica*, *www.britannica.com*.

molto sui successivi sviluppi bellici del secondo conflitto mondiale e in particolare sulle decisioni del *Führer* di lanciare l'operazione Barbarossa, ossia l'invasione dell'Unione Sovietica da parte della Germania nazista.

Alla fine della Prima guerra mondiale la situazione in Europa era alquanto complessa per ragioni politiche, economiche e sociali. Nei Paesi dell'Est e in quelli centrali in particolare, si manifestarono i cambiamenti più importanti, la fine degli imperi Russo ed Austroungarico e Tedesco, e fortissimi fermenti ideologici che segnarono quel periodo storico caratterizzato da una notevolissima instabilità. In tale contesto gli ebrei, che nell'impero Austroungarico avevano goduto di uno stato di emancipazione, si ritrovarono accanto ebrei di altre nazionalità che non usufruivano affatto di quella medesima condizione. Il rimescolamento delle nazionalità nei nuovi Stati produsse frizioni interne, divampavano i nazionalismi e conseguentemente l'antisemitismo[13].

Fatte queste premesse, si può comprendere come nel corso dei secoli *post Mortem Christi* l'antisemitismo abbia potuto prendere piede e diffondersi soprattutto nel cuore dell'Europa e nei vasti territori delle pianure orientali fino agli Urali, dando luogo a frequenti e sanguinose sommosse, in particolare dall'anno mille in poi, raggiungendo una forte recrudescenza verso la fine del XIX secolo e gli inizi del XX secolo. Sin dai tempi della diaspora e fino alla vigilia del secondo conflitto mondiale, moltissime persecuzioni degli ebrei erano già sfociate in gravissimi massacri in diversi Stati europei. Eccidi generalmente perpetrati dalle popolazioni coabitanti, ai quali le autorità governative assistevano con atteggiamento volutamente neutrale, del tutto in ombra ed inerte. Talvolta invece anche l'autorità esercitava un ruolo decisamente attivo, orchestrando le violenze dalla propria cabina di regia.

Pur potendo apparire già tanto significative le vicissitudini patite dagli ebrei nel vecchio continente, esse furono ben poca cosa rispetto alla furia nazista [...].

3. L'avvento del nazismo

"Quando i nazisti vennero per i comunisti, io non ho parlato perché non ero comunista.
Quando vennero per i sindacalisti, io non ho parlato perché non ero sindacalista.
Quando vennero per gli Ebrei, io non ho parlato perché non ero ebreo.
Poi vennero per me e non c'era più nessuno che parlasse per me…"

Martin Niemöller[14]

L'ascesa del nazismo in una Germania martoriata dalle gravissime difficoltà economiche e dalle conseguenze del primo conflitto mondiale, il cui epilogo fu peraltro percepito come un'ingiusta umiliazione da tutto il popolo tedesco, si concretizzò in un buon decennio durante il quale la

[13] «Nei decenni tra la prima e la seconda guerra mondiale, il maggior numero degli ebrei europei risiedeva nella Russia sovietica e nei paesi dell'Europa orientale, la Polonia, la Cecoslovacchia, l'Ungheria, la Romania, la Bulgaria. La prima guerra mondiale, con le trasformazioni della mappa politica europea che aveva determinato, aveva comportato radicali modifiche anche nella mappa dell'ebraismo europeo. Ebrei prima cittadini dell'Impero austro-ungarico, e quindi tutti emancipati fin dal 1867, vivevano fianco a fianco con ebrei russi o romeni, privati fino ad allora di ogni emancipazione. Il rimescolamento delle nazionalità, nei nuovi Stati nati dalla dissoluzione dell'Impero asburgico, aveva favorito l'esplodere dei nazionalismi e il divampare degli antisemitismi. In Europa occidentale, gli ebrei erano presenti in numeri assai più ristretti. Le maggiori comunità, quella francese e quella inglese, erano quelle che erano state interessate dall'immigrazione dalla Russia[...]». Pubblicato su *www.avvenire.it*, il 24/01/2010.

[14] *«First they came […]»* versione presente sul Memoriale dell'Olocausto degli Stati Uniti, 1946, Friedrich Gustav Emil Martin Niemöller (14 gennaio 1892 – 6 marzo 198), teologo e pastore luterano tedesco, conosciuto per la sua opposizione al regime nazista durante la fine degli anni 1930. Conservatore nazionale e inizialmente sostenitore di Adolf Hitler, divenne uno dei fondatori della Chiesa confessante che si opponeva alla nazificazione delle chiese protestanti tedesche. Fu imprigionato nei campi di concentramento di Sachsenhausen e Dachau dal 1938 al 1945. *United States Holocaust Memorial Museum*.

strategica acquisizione del potere pubblico portò i seguaci della svastica al progressivo controllo della nazione.

Il potere, però, per essere longevo e solido, necessita indispensabilmente del consenso delle masse e alle masse occorreva dare prospettive, sogni, speranze, progetti e non solo… anche obiettivi su cui catalizzare almeno parte delle colpe e delle responsabilità connesse con la grande crisi del ventennio.

Coesione e fronte comune verso i nemici del popolo tedesco e del *Terzo Reich*, poderosi investimenti in opere pubbliche e formidabile riarmo delle forze armate furono i segnali caratterizzanti la fortissima ripresa economica delle lande germaniche.

Al di là delle frontiere il vero nemico per antonomasia era rappresentato dall'Unione Sovietica, con la cui *leadership*, incredibilmente, il nazismo scese a patti per pianificare la rapida conquista della Polonia, una conquista territoriale che avrebbe ridisegnato i confini orientali e le successive mire espansionistiche di Hitler proprio verso Mosca! La Francia e il Regno Unito erano gli avversari naturali da sconfiggere, sia per le brame di riconquista dei territori della Lorena e dell'Alsazia persi al termine del primo conflitto mondiale, sia per i sentimenti rancorosi conseguenti alla cocente umiliazione della resa incondizionata, l'armistizio firmato a Compiègne l'11 novembre 1918, a bordo di un vagone ferroviario.

Sul fronte interno, invece, il nazismo avviò un'intensa opera di marginalizzazione e repressione degli oppositori politici, riuscendo a reciderne ogni capacità organizzativa e facendoli divenire bersaglio del pubblico disprezzo. Accanto alle oramai minoritarie forze di opposizione, i cittadini tedeschi di fede ebraica divennero ben presto l'ulteriore nemico da combattere. L'antisemitismo costituiva un elemento portante del programma del partito nazista che fu ampiamente esposto nel *Mein Kampf*[15], una raccolta di pensieri composti da Hitler in carcere, dopo il fallito colpo di Stato di Monaco e pubblicata nel 1925. Gli ebrei vi sono concepiti come il male assoluto, responsabili della sconfitta del II *Reich* tedesco nel 1918 e della successiva crisi sociale ed economica.

In tale contesto la comunità ebraica tedesca veniva quindi vista con sospetto e diffidenza sempre più crescenti ritenendola da subito un potenziale ostacolo al progetto politico della grande Germania anche per i naturali collegamenti con le comunità ebraiche sparse in tutto il mondo e quindi per la possibile influenza del leggendario potere sionista, al quale Hitler stesso dava molto credito. La detenzione di cospicue ricchezze nelle mani di una minoranza ebraica dedita alle attività creditizie incentivò ulteriormente l'interesse del regime che avviò progressivamente mirate iniziative persecutorie, adottando leggi che sostanzialmente avevano lo scopo di colpire moralmente e materialmente gli ebrei minando la loro forte coesione e spogliandoli dei loro beni. Nella sola Berlino, negli anni 30 c'erano ben 50.000 aziende di proprietà ebraica […] un bottino allettante[16] su cui mettere le mani […].

---

[15] «Durante la prigionia trascorsa in carcere (dal 1923 al 1924, a seguito del fallito colpo di stato di Monaco), Adolf Hitler stese il *Mein Kampf* ("La mia battaglia"), pubblicato nel 1925, nel quale teorizzò la necessità di un movimento sottoposto a un'organizzazione di tipo militare, guidato da un *Führer* ("capo"), cui capi e gregari, accomunati dalle fede nel nazionalsocialismo, dovevano cieca obbedienza. La nuova società sarebbe stata basata sul dominio della razza ariana, sulle naturali gerarchie e quindi sulla sottomissione delle masse ai capi, degli elementi più deboli ai più forti, dei lavoratori ai padroni, delle razze e delle classi inferiori a quelle superiori, alla cui cima stava la razza ariana secondo la dottrina dei teorici razzisti quali, in prima fila, lo scrittore germanizzato d'origine inglese Houston S. Chamberlain.
Le leggi della natura stavano a mostrare che l'eguaglianza tra gli individui era un mito senza fondamento. Per conseguire questi fini occorreva, dunque, liberare la Germania dalla congiura ebraica diretta contro il popolo tedesco e dai marxisti, abbattere l'Unione Sovietica, dare alla razza dominatrice «uno spazio vitale» adeguato, da conquistarsi soprattutto nell'Oriente europeo, attirare le masse con una massiccia propaganda, attaccare con la violenza e distruggere le opposizioni 'rosse'. Hitler concepiva lo Stato tedesco, di cui dovevano far parte i Tedeschi d'Austria e tutte le altre minoranze tedesche esistenti in altri Stati, come il mezzo per fondare l'impero mondiale ariano». Treccani enc., *www.treccani.it*.

[16] Christoph Kreutzmuller – Ausverkauf, *Final sale – the destruction of Jewish Owned Business in Nazi Berlin 1930 1945.*

A seguito della nomina di Hitler a Cancelliere del *Reich* avvenuta il 30 gennaio 1933, ci fu una forte reazione internazionale, diffusasi in molti paesi, e consistente nel boicottaggio delle merci tedesche quale dimostrazione di concreta indignazione e quale risposta all'antisemitismo nazista che era ormai fortemente in atto da tempo. La reazione nazista fu pressoché immediata e venne disposto il boicottaggio delle attività commerciali degli ebrei in tutto il territorio nazionale. Joseph Goebbels istituì il "Ministero della Propaganda e dell'Illuminismo nazista" e il 31 marzo 1933, sul giornale del partito nazista, affermò che l'ebraismo mondiale aveva rovinato la reputazione del popolo tedesco e in conseguenza di ciò voleva rendere il boicottaggio un'azione antisemita a "propulsione pubblica"[17].

In tale contesto, la propaganda nazista contro gli ebrei fece gran uso anche di falsi documenti tra i quali i citati Protocolli dei Savi Anziani di Sion, sostenendo che la fine dell'impero russo a seguito della rivoluzione d'ottobre e l'ascesa del bolscevismo fossero appunto frutto della cospirazione ebraica per il dominio mondiale e che era di vitale importanza opporsi ai loro disegni.

Un'operazione del genere non poteva essere avviata senza fornire alle masse motivazioni tali da giustificare l'azione repressiva del pubblico potere e le libere iniziative della cittadinanza "sana" a tutela e salvaguardia del popolo tedesco e della sua etnia.

Il massiccio controllo degli organi di stampa nel *Reich* favorì la manipolazione ad arte delle informazioni con lo scopo di fomentare, appunto, le masse popolari. Il principale giornale del partito nazista, *Völkischer Beobachter*[18], era stato acquistato da Hitler sin dal 1920 e divenne il quotidiano a maggiore diffusione territoriale e con il maggior numero di copie stampate. Elevatissimo seguito riscuoteva anche *Der Stürmer*,[19] il giornale antisemita più conosciuto in Germania, diretto dal *leader* locale nazista Julius Streicher, ex-insegnante divenuto poi membro tra i più attivi del movimento. Nel 1933, dopo la nomina di Hitler a Cancelliere del *Reich*, i nazisti presero il controllo o estesero la propria influenza anche agli organi di stampa indipendenti. Durante le prime settimane di quell'anno, il regime fece gran uso attraverso la radio, la stampa e i cinegiornali di notizie che dovevano alimentare la paura di una "insurrezione comunista", canalizzando così i timori popolari e aprendo la strada alle misure politiche che abolirono le libertà civili e democratiche.

Nel giro di pochi mesi, il regime nazista distrusse la stampa libera tedesca, così forte negli anni precedenti. In meno di un decennio la casa editrice del Partito, la *Eher*, divenne la più grande mai esistita in Germania.

L'evoluzione della "fede" nazista in una Germania purificata ed espunta da ogni contaminazione, forte e permeata da rinnovati valori teutonici portò all'idealizzazione dell'appartenenza alla razza ariana intesa quale razza superiore a tutte le altre.

---

[17] N. STOLTZFUS, *2: Stories of Jewish-German Courtship*, in *Resistance of the Heart: Intermarriage and the Rosenstrasse Protest in Nazi Germany*, Rutgers University Press, 1996, p. 89.

[18] «Il *Völkischer Beobachter* serviva a comunicare ai membri del Partito le date e i luoghi delle riunioni e altre notizie importanti, ma anche a estendere l'influenza del Nazismo ben al di là dei circoli nei quali si era formato. La diffusione del giornale crebbe di pari passo al successo del Movimento Nazista, raggiungendo le 120,000 copie nel 1931 e il milione e settecentomila all'inizio del 1944. Curato dallo scrittore antisemita e ideologo nazista Alfred Rosenberg, il *Völkischer Beobachter* era specializzato nella creazione di brevi e iperbolici slogan sui temi preferiti dai Nazisti: l'umiliazione subita con il Trattato di Versailles, la debolezza del parlamentarismo di Weimer, e la malvagità del mondo ebraico e del bolscevismo, che venivano messi in contrasto con gli ideali patriottici del Nazismo». *United States Holocaust Memorial Museum*.

[19] «*Der Stürmer* fu il giornale antisemita più conosciuto in Germania, diretto dal *leader* locale nazista [*Gauleiter*] Julius Streicher, ex-insegnante divenuto poi membro tra i più attivi del Movimento. Il giornale venne pubblicato per più di vent'anni, dal 1923 al 1945, e disseminò rozze storie su presunti crimini compiuti regolarmente dagli Ebrei, che andavano da "assassinii rituali", a crimini sessuali e a truffe di carattere finanziario. Durante la Repubblica di Weimar, le affermazioni calunniose e oltraggiose riportate da *Der Stürmer* spesso spinsero sia personaggi politici che organizzazioni ebraiche – indignati dai contenuti di tali storie – a fare causa sia a Streicher che al giornale. Quando i Nazisti assunsero il controllo del giornale, però, l'importanza del quotidiano e del suo direttore crebbero in modo esponenziale e il numero di copie circolanti aumentò da 14.000 nel 1927 a quasi 500.000 nel 1935». *United States Holocaust Memorial Museum*.

Il passo fu fatto il 15 settembre 1935, allorquando nel corso del 7° raduno di Norimberga, il *Reichstag del Partito Nazionalsocialista* promulgò tre leggi. La legge per la protezione del sangue e dell'onore tedesco, la legge sulla cittadinanza del *Reich* e la legge sulla bandiera del *Reich*.

Le prime due incisero enormemente sugli ebrei. Già vessati socialmente ed economicamente, essi vennero ulteriormente colpiti dalle nuove norme discriminatorie. La *legge per la protezione del sangue e dell'onore tedesco* proibiva i matrimoni e i rapporti extraconiugali tra ebrei e non ebrei. Lo scopo era quello di preservare la purezza del sangue tedesco, uno dei pilastri dell'ideologia nazista. La violazione di tali norme costituiva il reato di oltraggio razziale che veniva sanzionato con il carcere per i rei di sesso maschile. Nella medesima legge veniva vietato agli ebrei di esporre la bandiera e i colori del *Reich*, misura voluta anche per evitare che le aziende ebree potessero celarsi sotto simboli nazionali ed apparire indebitamente ariane[20]. La *legge sulla cittadinanza* prevedeva la divisione della popolazione in cittadini del *Reich*, *"reichsburger"*, ossia i cittadini di sangue tedesco, e semplici appartenenti allo Stato, ossia i membri di razze estranee. Conseguentemente la popolazione venne divisa in due classi, una con pieni poteri politici, l'altra con poteri e diritti limitati. Lo scopo della legge era chiaramente quello di favorire i cittadini di origine ariana e discriminare tutti gli altri. Il primo decreto attuativo della legge introduceva la definizione su base genealogica degli ebrei: erano considerati tali coloro che avevano almeno tre nonni ebrei. I meticci ebrei, invece, erano coloro che avevano uno o due nonni ebrei. Tutti quelli che venivano definiti ebrei in base a tali specifiche, non potevano essere cittadini del *Reich* e venne quindi tolto loro il diritto di voto e sancita l'esclusione dal pubblico impiego. Nei successivi 12 regolamenti, dal 21 dicembre 1935 al 1 luglio 1943, vennero introdotte particolari misure discriminatorie:

- il licenziamento dei funzionari pubblici e dei notai;
- il divieto di servizio per medici, dentisti, veterinari, farmacisti e avvocati;
- l'obbligo di segnalazione e la schedatura delle attività artigiane;
- l'obbligo di iscrizione alla "*Reichsvereinigung der Juden in Deutschland*", associazione sotto il diretto controllo della Gestapo e scioglimento di qualsiasi altra associazione od organizzazione ebrea;
- l'esclusione dall'assistenza sanitaria e dalle scuole pubbliche;
- la perdita della cittadinanza in caso di espatrio e contestualmente il sequestro del patrimonio;
- il sequestro del patrimonio in caso di decesso;
- la giurisdizione della Gestapo e non della giustizia civile.

Si comprende quanto fosse devastante la portata di tali misure sulle condizioni socioeconomiche degli ebrei in Germania!

E quanto la loro condizione fosse divenuta insostenibile emerse chiaramente nella notte tra il 9 ed il 10 novembre 1938, passata alla storia come la *notte dei cristalli*, allorquando, a seguito dell'uccisione di un diplomatico tedesco a Parigi ad opera di un giovanissimo ebreo, in tutta la Germania e l'Austria si scatenò un attacco fisico contro gli ebrei ed i loro beni, devastazioni decise e coordinate personalmente da Goebbels. Vennero assaltate scuole, orfanotrofi, strutture comunitarie, mezzi di sostentamento e oltre 500 sinagoghe furono devastate e bruciate; stessa sorte toccò a moltissime abitazioni e persino ai cimiteri. I *"pogrom"*, pilotati dai vertici, furono attuati dalle folle inferocite e dalle SA, le *Sturmabteilung*, la prima organizzazione paramilitare nazista. Le autorità di polizia, ovviamente, non intervennero.

[20] H. ROBINSOHN – *Justiz als politische Verfolgung. Die Rechtsprechung in Rassenschande fallen beim Landgericht Hamburg*, 1936-43. Stoccarda 1977.

Con l'inizio del conflitto le misure vessatorie vennero inasprite [21] fino all'annullamento totale della protezione assicurata dalle leggi tedesche a tutti i cittadini del *Reich*, deciso con ordinanza nel luglio del 1943.

L'*escalation* delle violenze e delle intolleranze, accompagnata da una discriminazione razziale sempre più connotata da una acceso fanatismo, in parte influenzato anche da credenze occulte, portò alla terribile decisione delle gerarchie naziste di superare i limiti della semplice persecuzione e di dar corso ad un vero e proprio progetto per l'eliminazione fisica degli ebrei, la Soluzione Finale.

Ai sacerdoti per eccellenza del regime, le famigerate SS, le *Schultz Staffeln*, "squadre di protezione", fu affidata la realizzazione e la gestione delle infrastrutture necessarie per il perseguimento del compito loro affidato dal *Führer*, i campi di concentramento che poi divennero campi di sterminio, segnando indelebilmente le pagine più cupe della storia dell'umanità[22]. La rete territoriale di tali infrastrutture, disseminate in buona parte dell'Europa Orientale, raggiunse in poco

[21] «Subito dopo l'inizio del conflitto, il primo settembre 1939, il governo impose nuove restrizioni agli Ebrei rimasti in Germania. Una delle prime ordinanze del tempo di guerra impose un rigido coprifuoco per gli Ebrei e proibì loro di accedere a determinate zone in molte città tedesche. Quando il cibo cominciò a essere razionato, agli Ebrei furono riservate razioni ulteriormente ridotte; decreti successivi limitarono le ore durante le quali gli Ebrei potevano acquistare cibo e altri articoli e limitarono l'accesso a certi tipi di negozi, con il risultato che le famiglie ebree si trovarono spesso prive anche dei prodotti di prima necessità.

[...] Nel settembre del 1941, un nuovo decreto proibì agli Ebrei l'uso dei mezzi pubblici. Lo stesso mese venne anche emanato l'ormai famoso decreto che imponeva a tutti gli Ebrei sopra i sei anni d'età di esibire in pubblico, cucita sugli indumenti, la Stella Gialla *(Magen David).* Anche se in Germania generalmente non furono mai costituiti veri e propri ghetti, regole di residenza molto severe obbligarono gli Ebrei a vivere in aree ben delimitate all'interno delle città tedesche, concentrandoli in cosiddette "case ebraiche" ("*Judenhäuser*"). Le autorità tedesche inoltre emanarono diverse ordinanze che imponevano agli Ebrei che ne erano in grado di prestare lavoro forzato. All'inizio del 1943, mentre venivano eseguite le ultime grandi deportazioni di Ebrei tedeschi a Theresienstadt o Auschwitz, le autorità promulgarono un altro complesso di leggi e ordinanze che legittimavano l'espropriazione da parte del *torah* delle ultime proprietà dei cittadini ebrei e la loro ridistribuzione ai cittadini tedeschi. La persecuzione degli Ebrei attraverso decreti legislativi terminò nel luglio del 1943 con l'ordinanza che li privava completamente della protezione assicurata dalle leggi tedesche a tutti gli altri cittadini e li poneva sotto la diretta giurisdizione dell'Ufficio Centrale di Sicurezza *del Reich (Reichssicherheitshauuptamt-RSHA)»,* tratto da *Gli Ebrei Tedeschi durante l'Olocausto, 1939-1945*, pubblicato sul sito *https://encyclopedia.ushmm.org - Museum's Holocaust Encyclopedia*.

[22] «Durante la Seconda Guerra Mondiale e all'interno del piano di riorganizzazione etnica dell'Europa dell'Est, i Nazisti usarono sia le linee ferroviarie che altri mezzi per trasferire i membri dei vari gruppi etnici presi di mira e costringerli ad abbandonare le zone in cui risiedevano. Nel 1941, i *leader* nazisti decisero poi di realizzare la "Soluzione Finale" cioè l'uccisione sistematica e in massa dell'intera popolazione ebraica europea. Le autorità tedesche usarono il sistema ferroviario di tutto il continente per trasferire, o meglio deportare, gli Ebrei dalle proprie case alle loro varie destinazioni, le quali si trovavano principalmente nell'Europa orientale. Una volta cominciato ad eliminare metodicamente gli Ebrei nei centri di sterminio che avevano creato appositamente, i Tedeschi usarono regolarmente i treni per trasferire le loro vittime, e nel caso i treni non fossero disponibili, o le distanze fossero troppo brevi, utilizzarono anche i camion e le marce forzate.

Il 20 gennaio 1942, le SS, i membri del Partito Nazista e un certo numero di funzionari statali si riunirono durante la Conferenza di Wannesee, nei pressi di Berlino, per coordinare le deportazioni degli Ebrei europei verso i centri di sterminio, sia quelli già funzionanti che quelli ancora in costruzione nella Polonia occupata. I partecipanti alla conferenza calcolarono che la "Soluzione Finale" avrebbe portato alla deportazione e successiva eliminazione di 11 milioni di Ebrei, compresi quelli che risiedevano in paesi non sotto il controllo della Germania, come l'Irlanda, la Svezia, la Turchia e la Gran Bretagna.

Deportazioni di queste dimensioni richiedevano la collaborazione di diversi enti statali, tra i quali l'Ufficio Centrale di Sicurezza del *Reich* (RSHA), l'Ufficio Centrale di Polizia, il Ministero dei Trasporti e quello degli Esteri. In particolare, la RSHA o SS regionale e gli alti gradi della Polizia avevano il compito di organizzare le deportazioni e spesso vi partecipavano direttamente; la Polizia, sovente con l'aiuto di ausiliari o di altri collaboratori reclutati a livello locale nei paesi occupati, prima radunava gli Ebrei e poi li deportava nei centri di sterminio. In collaborazione con il Dipartimento IV B4 della RSHA, comandato dal Tenente Colonnello Adolf Eichmann, il Ministero dei Trasporti coordinava invece gli orari ferroviari, mentre il Ministero degli Esteri aveva il compito di negoziare con le nazioni alleate dell'Asse il trasferimento in mani tedesche degli Ebrei residenti in quei paesi». Tratto da *Le deportazioni nei centri di sterminio*, pubblicato sul sito *https://encyclopedia.ushmm.org - Museum's Holocaust Encyclopedia*.

tempo dimensioni ragguardevoli e i convogli ferroviari erano in grado di trasportare quotidianamente migliaia e migliaia di ebrei da ogni parte dei territori occupati o controllati dai nazisti. Anche moltissimi ebrei italiani furono avviati alla deportazione. La comunità di Roma era quella più numerosa in assoluto. Gli ebrei presenti a Roma, tra ebrei italiani e stranieri, erano allora fra i dodicimila e i tredicimila. Gli ordini da Berlino esigevano che ne fossero arrestati almeno ottomila. Nella notte del 16 ottobre 1943 ne furono arrestati 1266 dei quali 1016 furono deportati verso Auschwitz, ma non furono i soli. Il 7 ottobre precedente avvenne la deportazione di duemila Carabinieri di stanza a Roma e il disarmo dell'intero Corpo. I Carabinieri erano infatti considerati fedeli al re e avevano partecipato attivamente alla difesa di Roma e alla battaglia di Porta San Paolo. Laddove i nazisti avessero iniziato le operazioni di cattura degli ebrei con i Carabinieri nelle loro caserme romane, questi avrebbero sicuramente ostacolato le operazioni intervenendo[23].

In tale difficilissimo contesto, in tutta Europa vescovi, sacerdoti, suore e frati si prodigarono silenziosamente per aiutare i loro *fratelli maggiori* a sottrarsi alle deportazioni naziste[24].

Fu così che moltissimi ebrei furono salvati. Studi molto ben documentati hanno evidenziato l'azione condotta dalla Chiesa Cattolica durante le fasi più difficili del conflitto e dissipato buona parte delle nebbie che avvolgevano la figura del Pontefice Papa Pio XII[25], reo secondo alcuni di non aver espresso chiaramente e pubblicamente una ferma condanna contro il nazismo.

---

[23] «Il 7 ottobre 1943, di primo mattino, paracadutisti tedeschi e SS circondarono le principali caserme dell'Arma della Capitale, bloccando all'interno i Carabinieri che, ignari, attendevano alle loro occupazioni quotidiane, quasi sempre senza l'immediata disponibilità delle armi. Molti militari in forza alle Stazioni riuscirono fortunatamente a dileguarsi, molti di loro portando con sé il proprio armamento, grazie a tempestive segnalazioni di amici che, pur consapevoli dei rischi che correvano, li aiutarono a trovare un momentaneo nascondiglio. Dei Carabinieri in servizio nella Capitale oltre 2 mila, forse 2.500 (il numero è incerto dal momento che i tedeschi bruciarono tutti gli archivi delle caserme dell'Arma occupate), furono però catturati e rinchiusi per tutta la notte nelle caserme Pastrengo, Podgora, Acqua, Lamarmora.
Il giorno dopo i militari trattenuti vennero avviati alle stazioni ferroviarie Ostiense e Trastevere e fatti salire su treni merci diretti a Nord, con la falsa notizia - fatta circolare ad arte per tranquillizzarli - che sarebbero scesi a Fidenza per essere impiegati nei territori del Nord Italia. In realtà tutti i Carabinieri così catturati furono deportati in campi di lavoro o di internamento in Austria e in Germania, allora unite nel *Terzo Reich* nazista, o in Polonia, da dove oltre 600 non tornarono più e gli altri riuscirono a fare ritorno soltanto dopo due anni circa di fatiche, sofferenze e stenti, nemmeno riconosciuti come prigionieri di guerra». Tratto da *Commemorazione del 75° anniversario della deportazione dei Carabinieri da Roma*, pubblicato su *www.carabinieri.it* il *5/10/2018*.

[24] Città del Vaticano – «Più di 57 vescovi su 80 hanno salvato ebrei in Francia, «uno dei Paesi dell'Europa occidentale occupata dai nazisti in cui la comunità ebraica è sopravvissuta maggiormente all'Olocausto. I vescovi cattolici francesi, le congregazioni e i preti e le suore contribuirono enormemente a favorire questa circostanza. Infatti, la fedeltà al regime di Vichy non fu sinonimo dell'impossibilità di salvare gli ebrei». A ricostruire l'apporto delle strutture cattoliche verso la comunità ebraica perseguitata è la storica franco-israeliana Limore Yagil, professoressa dell'Università di Tel Aviv e ricercatrice associata dell'Università parigina della Sorbona, in un saggio dal titolo *Pio XII, la Chiesa francese e il salvataggio degli ebrei (1940-44)*, che appare nel nuovo fascicolo della rivista *Nuova Storia Contemporanea (Le Lettere),* diretta dal professore Francesco Perfetti.
Più di 57 vescovi francesi su 80 hanno salvato degli ebrei, anche se solo sei, fra di loro, hanno risposto pubblicamente alle richieste di aiuto, precisa Limore Yagil che ha condotto una ricerca sull'argomento negli archivi ecclesiastici. La maggior parte di questi vescovi conosceva Eugenio Pacelli (il futuro Pio XII), allora segretario di stato di Pio XI, fin dal 1926. Durante la seconda guerra mondiale il Vaticano inviò grandi somme di denaro per salvare gli ebrei e altri fuggitivi internati in Francia, fra cui donne e bambini. Le encicliche e le dichiarazioni di Pio XI e Pio XII ebbero ampia diffusione in Francia e incoraggiarono i cattolici ad aiutare gli ebrei e altri fuggitivi.
«Pio XII era molto vicino alla comunità cattolica francese – sostiene Yagil – e sostenne senza riserve la loro attività di soccorso nei confronti degli ebrei. Al fine di comprendere l'importante attività che i religiosi cattolici francesi svolsero per salvare gli ebrei occorre prendere in considerazione anche i contatti che essi ebbero con il Vaticano e con l'ufficio incaricato di salvare gli ebrei sotto il pontificato di Pio XII». Secondo la maggior parte degli storici, circa un quarto degli ebrei in Francia furono deportati durante l'occupazione tedesca della seconda guerra mondiale (76.000 su una popolazione di circa 320.000)». Pubblicato *www.ilmessaggero.it*, 26/05/2021.

[25] «Alla morte di Pio XI, dopo un brevissimo conclave, fu eletto papa con il nome di Pio XII (2 marzo 1939). Di lì a pochi mesi lo scoppio della Seconda guerra mondiale lo avrebbe visto impegnato nel tentativo di evitare l'estensione del conflitto e specialmente la partecipazione dell'Italia. Alla guida della Chiesa alla vigilia della guerra, Pio XII lanciò appelli per la pace nel marzo e nell'agosto del 1939 e, poco dopo l'inizio del conflitto, condannò l'invasione russo-tedesca della

L'apertura degli archivi del Vaticano ha consentito di rivalutare significativamente l'operato del Pontefice. È emerso che Papa Pio XII avesse letto personalmente la gran parte delle migliaia di richieste di aiuto di ebrei pervenute sul canale epistolare, disponendo aiuti economici, coperture, rilascio di documenti e aiuti.

In realtà pare sempre più chiaro come la posizione del Papa fosse condizionata dal timore di veder la Chiesa stessa perseguitata dai nazisti e quindi compromesse le molteplici attività di aiuto che l'ampia e complessa rete di istituti/chiese/conventi poteva quotidianamente assicurare. La ricostruzione storica di quelle vicende è comunque ancora in corso e non mancheranno futuri importanti approfondimenti.

4. Norimberga. Giustizia sostanziale o giustizia formale?

Con la fine del secondo conflitto mondiale emersero in tutta evidenza gli atroci crimini commessi dai nazisti, ma la consapevolezza e la conoscenza dell'esistenza di tali misfatti era stata già acclarata negli anni precedenti, tanto che il 13 gennaio del 1942 nasceva la Conferenza Interalleata per la punizione dei crimini di guerra[26]. Nella Dichiarazione di Saint James, sottoscritta quello stesso giorno dai rappresentanti dei governi rifugiati a Londra, i firmatari individuavano tra i principali obiettivi della guerra la punizione legale dei responsabili dei crimini, ponendo sullo stesso piano coloro che li avevano ordinati e quelli che li avevano commessi, in modo che fosse perseguita anche la responsabilità morale come ulteriore effetto dell'esigenza di una procedura giudiziaria.

Il 17 dicembre 1942, i capi di governo di Stati Uniti, Gran Bretagna e Unione Sovietica emanarono la prima dichiarazione congiunta in cui si menzionava ufficialmente l'uccisione in massa degli Ebrei europei e in cui si esprimeva l'intenzione di perseguire i responsabili di tutte le violenze

Polonia. Questa linea di condotta era imposta, tra l'altro, dal diretto coinvolgimento di nazioni cattoliche sugli opposti fronti di guerra e dalla volontà di non danneggiare o aggravare la situazione delle popolazioni coinvolte.
Pio XII incoraggiò la creazione di organismi assistenziali che facevano capo direttamente o indirettamente alla Santa Sede e che portavano aiuto ai prigionieri, alle popolazioni civili, ai bisognosi. Di grande efficacia fu l'ufficio informazioni sui prigionieri di guerra e, subito dopo il conflitto, la Pontificia commissione di assistenza dei reduci. L'impegno profuso in difesa di Roma, che fu dichiarata città aperta per preservarla dalle devastazioni del conflitto, accrebbe il prestigio e l'autorevolezza morale del papa che si mostrava sensibile ai drammi della popolazione, come in occasione della visita al quartiere S. Lorenzo dopo il bombardamento alleato (luglio 1943).
Già durante il conflitto si levarono alcune voci critiche verso l'operato di Pio XII. Gli veniva rimproverata una mancanza di perentorietà nel denunciare gli orrori della guerra e le atrocità commesse dai nazisti, e in particolare la rinuncia a pronunciare una pubblica condanna dello sterminio degli Ebrei sul quale la Santa Sede disponeva di informazioni autorevoli (sebbene parziali). Il silenzio del pontefice sulle persecuzioni e lo sterminio di milioni di ebrei ha suscitato molte polemiche. Alcuni storici hanno sostenuto che questo atteggiamento di riserbo fosse motivato dalla volontà di evitare peggiori mali alle vittime. Ma la discussione è tuttora aperta.
Nel dopoguerra Pio XII vide nel comunismo la grande minaccia rivolta alla civiltà cristiana e alla Chiesa, e nel 1949 il Sant'Uffizio promulgò una dichiarazione che escludeva dai sacramenti i cattolici iscritti ai partiti comunisti. Morì a Castel Gandolfo nel 1958 in un'epoca di grandi trasformazioni». Treccani enc., *https://www.treccani.it*.

[26] «Il 13 gennaio del 1942 nasce la conferenza interalleata per la punizione dei crimini di guerra: si parla per la prima volta in modo esteso di crimini contro l'umanità, della necessità di perseguirli, si parla di caccia ai responsabili fino a quando tutti, senza importanza dell'ordine o del grado nella scala gerarchica, saranno individuati». VANESSA ROGHI, storica, pubblicato 8/08/2015, *https://www.Internazionale.it*.

contro le popolazioni civili[27] [28]. La dichiarazione veniva firmata dai governi di dodici Stati alleati. Anche se alcuni *leader* politici sostennero la necessità di un'esecuzione immediata e sommaria dei colpevoli - invece di affidarsi a regolari processi - alla fine gli Alleati decisero di istituire un Tribunale Militare Internazionale. Secondo quanto disse Cordell Hull[29] *"una condanna ottenuta in seguito a regolare processo porterà con sé l'avallo della Storia, cosicché il popolo tedesco non potrà sostenere che l'ammissione di colpevolezza di crimini di guerra sia stata ottenuta con la forza"*.

Da queste premesse, dall'avvertita e convinta necessità di giudicare e condannare i crimini di guerra attribuiti ai nazisti, al termine del conflitto si imbastì l'azione giudiziaria contro i vertici gerarchici, processo svoltosi in Norimberga, scelta di grande impatto simbolico per via del ruolo propulsivo assunto in quella città dalla propaganda nazista che la prediligeva quale sede dei propri oceanici raduni. Qui erano state altresì decise ed annunciate le leggi razziali del 1935. La messa in stato d'accusa delle gerarchie naziste nella loro città prediletta, sotto gli occhi del mondo intero, perfezionava e materializzava anche sul piano giuridico il totale ribaltamento degli esiti del conflitto già conseguiti sui campi di battaglia ed attuava l'intento di individuare precise responsabilità da far emergere pubblicamente e da sanzionare.

I capi di imputazione furono raccolti in quattro categorie di reati:

- Cospirazione contro la pace per la conquista del potere in Germania e la successiva sopraffazione degli altri popoli;
- Crimini contro la pace e atti di aggressione;
- Crimini di guerra e violazione delle convenzioni;
- Crimini contro l'umanità.

Il Tribunale Militare Internazionale avviò i propri lavori e la prima udienza si tenne il 20 novembre 1945, cui ne seguirono altre 217 terminate il 1 ottobre 1946. I quattro giudici erano espressione delle sorti del conflitto e rappresentavano le potenze vincitrici, gli Stati Uniti, l'Unione

---

[27] «La dichiarazione fu la conseguenza delle terrificanti notizie che insistentemente giungevano dalle fonti della resistenza polacca nel periodo in cui si iniziò lo sgombero del ghetto di Varsavia e prese avvio l'eccidio sistematico degli ebrei nei campi di sterminio di Treblinka, Sobibor e Belzec primavera estate del 1942. I rapporti della resistenza polacca, noti anche al governo di Washington e di Londra, spinsero il ministro degli esteri del governo polacco in esilio, Edward Raczyński, a riassumere la terrificante situazione in rapporto ufficiale di 16 pagine intitolato Lo sterminio di massa degli ebrei nella Polonia occupata dai nazisti.

Il rapporto del governo Polacco, che venne pubblicato il 10 dicembre 1942, portò alla Dichiarazione congiunta interalleata delle" Nazioni Unite", che fu resa il 17 dicembre del 1942. Per l'Inghilterra la dichiarazione fu in quel giorno letta alla Camera dei Comuni dal Segretario del *Foreign Office* britannico Anthony Eden». Pubblicato su *https://it.wikipedia.org*.

[28] «L'attenzione dei Governi di Belgio, Cecoslovacchia, Grecia, Jugoslavia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Polonia, Regno Unito, Stati Uniti d'America e Unione Sovietica e anche del Comitato Nazionale Francese è stata sollecitata da numerosi rapporti provenienti dall'Europa che affermano che le autorità tedesche, non paghe di aver negato in tutti i territori sui quali hanno esteso il loro barbaro dominio, i diritti umani più elementari alle persone di razza ebraica, stanno ora mettendo in atto il proposito di Hitler, molte volte annunciato, di sterminare la popolazione ebraica in Europa. Da tutti i territori occupati gli ebrei sono trasportati in condizioni del più abbietto orrore e brutalità verso l'Europa dell'Est. In Polonia, trasformata nel principale macello nazista, i ghetti istituiti dall'invasore tedesco vengono sistematicamente svuotati di tutti gli ebrei, all'infuori di pochi operai, altamente specializzati, richiesti dalle industrie di guerra. Non si hanno più notizie di nessuno di quelli portati via. Coloro che sono in buone condizioni fisiche muoiono lentamente per sfinimento in campi di lavoro. Gli infermi sono lasciati morire all'aperto o per fame o sono deliberatamente uccisi in eccidi di massa. Si calcola che il numero delle vittime di queste crudeltà letali sia di molte centinaia di migliaia di uomini, donne e bambini, del tutto innocenti. I Governi suddetti e il Comitato Nazionale Francese condannano nel modo più assoluto questa politica bestiale di sterminio a sangue freddo. Dichiarano che tali eventi non possono che rafforzare la risoluzione di tutti i popoli amanti della libertà di rovesciare la barbara tirannia hitleriana. Essi riaffermano il loro solenne impegno di far sì che i responsabili di questi crimini non sfuggano alla giusta condanna, nonché di intraprendere tutte le necessarie misure pratiche affinché tale scopo sia raggiunto». Michele Sarfatti – pubblicato 7/06/2009 *www.centrorsi.it*.

[29] «Uomo politico statunitense (1871-1955) […] Roosevelt lo nominò segretario di stato per gli Esteri (1933). Assecondò la politica interventista di Roosevelt nella seconda guerra mondiale. Premio Nobel per la pace (1945)». Treccani enc., *www.treccani.it*.

Sovietica, il Regno Unito e la Francia. Gli imputati invece erano 24, tra cui spiccavano le figure di Ermann Goring, Comandante della Lutwaffe e Maresciallo del *Reich* (la seconda carica del regime), Rudolf Hess Segretario del partito nazista, Joachim Von Ribbentrop ministro degli Esteri, Alfred Rosemberg ideologo del partito nazista, Wilhelm Keitel Capo dell'Alto Comando delle Forze Armate Tedesche. Hitler, Goebbels e Himmler morirono suicidi prima della possibile cattura da parte dell'Armata Rossa.

Nel corso della fase dibattimentale furono ascoltati 240 testimoni ed esaminati documenti e filmati a migliaia, in tutto 3 tonnellate di materiali vari, raccolti in gran parte dagli eserciti dei paesi Alleati. Per comprendere le dimensioni della documentazione acquisita basti pensare che nell'anno 1958 gli Archivi Nazionali Statunitensi pubblicarono ben 62 volumi, seguiti nel tempo da altri 30, contenenti le prove raccolte dal solo esercito americano alla fine della guerra.

Tra i documenti più importanti esibiti nel processo, figurava il *Protocollo della Conferenza di Wannsee*, tenutasi il 20 gennaio 1942, alla quale parteciparono alcuni dei maggiori funzionari del partito nazista e del governo. L'iniziativa fu presa dal Generale delle SS, Reinhard Heydrich, con lo scopo di coordinare le azioni che avrebbero portato alla completa eliminazione di tutti gli ebrei d'Europa. Emerse che costoro si riunirono per discutere la Soluzione Finale della questione ebraica, nessuno si era opposto e tutti si prodigarono nell'individuazione delle linee d'azione utili alla realizzazione del folle piano.

Durante la sua requisitoria il Procuratore Capo statunitense Robert H. Jackson ebbe ad affermare che [...] *«i misfatti che cerchiamo di giudicare e punire erano così sofisticati, così malvagi e di tale effetto devastante che la civiltà umana non può tollerare che vengano ignorati, altrimenti essa non potrebbe sopravvivere a una ripetizione di tale calamità* [...]».

Tra le strategie difensive spiccava quella dell'avvocato difensore di Goering, Otto Stahmer, che "accusò di imparzialità la Corte e invocò il principio del diritto romano che recitava: *«Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali»*, ovverosia faceva appello all'impossibilità teorica di considerare reati comportamenti che, al momento della loro commissione, erano perfettamente leciti in quanto non vietati da alcuna norma. L'obiezione fu respinta poiché i giudici considerarono i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e i crimini contro la pace come violazione di leggi internazionali già esistenti"[30].

Al termine del primo processo, il Tribunale Militare Internazionale comminò 12 condanne a morte e 7 pene detentive. Successivamente, tra il 1946 ed il 1949, si celebrarono altri dodici processi nei confronti di 183 gerarchi e funzionari nazisti.

A fronte di questa importante attività processuale si levarono critiche legittime e obiettivamente fondate. Fu osservato in particolare l'esiguo numero degli imputati, tanto da far sembrare che le responsabilità degli orrori del nazismo fossero limitate a pochi individui posti ai diretti ordini del *Führer* senza mettere in luce il complesso e angoscioso fenomeno dell'adesione di massa dei tedeschi agli abissi hitleriani[31].

Mi sento di condividere ed estendere questa critica.

Con assoluta certezza, partendo dal presupposto che la macchina realizzata dalle SS per la cattura, deportazione, incarceramento e soppressione degli ebrei, fu realizzata in tutti i territori occupati e che decine di campi sterminio furono costruiti con lo scopo precipuo di attuare la Soluzione Finale, è impensabile che i pochi imputati dei processi di Norimberga potessero essere considerati gli unici responsabili dei massacri.

Con la decisione di dar corso a quel piano infernale, accanto ai già numerosissimi campi di prigionia e di lavoro, vennero realizzati quelli di concentramento e di transito, propedeutici al successivo trasferimento degli internati verso i campi di sterminio, disseminati per lo più in

[30] Tratto da *Il processo di Norimberga: testimonianze, sentenze ed esecuzioni*, FRANCESCO GALLO, pubblicato su *www.studenti.it*.

[31] Pubblicato da *Agenzia Giornalistica Italiana*, *www.agi.it*.

Germania (Dachau), Austria (Mauthausen) e soprattutto Polonia (Auschwitz, Belzec, Chelmno, Majdanek, Treblinka…).

Indubbiamente c'è stata una precisa responsabilità decisionale delle gerarchie naziste che i processi di Norimberga hanno messo in luce ma allo stesso tempo non possono essere sottaciute le responsabilità degli esecutori materiali del piano di Himmler. Nella fitta rete strutturale operavano decine di migliaia di adepti, la Gestapo, le feroci SS - unità teste di morto, *"totenkopfverbande"*, addetti civili, collaborazionisti e spie, una gran parte dei quali partecipava direttamente e sistematicamente alle torture ed agli eccidi. Moltissimi di loro non erano nemmeno di origine germanica poiché erano stati reclutati nella penisola balcanica e nei paesi dell'est Europa, ove come abbiamo visto, i sentimenti antisemiti serpeggiavano in seno a buona parte delle popolazioni da diversi secoli.

Si può pertanto immaginare quante persone abbiano partecipato attivamente a questi orrori… impunemente.

5. Gli estremismi di destra e il fondamentalismo islamico

"I militanti islamici scrivevano e distribuivano opuscoli in cui si diceva che era un dovere dei musulmani credenti ammazzarmi perché come donna avevo usurpato il posto di un uomo"
"Un popolo ispirato dalla democrazia, dai diritti umani e dalle opportunità economiche volta le spalle con decisione all'estremismo".

Benazir BHUTTO

Con la fine del secondo conflitto mondiale ed il ritorno alle rispettive località di origine o di lavoro, questa nutrita manovalanza nazista si confuse tra la popolazione, come peraltro gli ex combattenti delle forze armate e gli iscritti al partito nazionalsocialista dei lavoratori tedeschi.

Molti di loro sicuramente pervennero ad un ravvedimento delle proprie azioni ma una parte presumibilmente cospicua mantenne intatta la propria fede ideologica, tra l'altro persino ancor più esasperata dalla rabbia e dalla frustrazione per la cocente sconfitta militare.

Il neonazismo del ventunesimo secolo non nasce dal nulla, è il frutto di quelle generazioni, dei primi seguaci della svastica di Hitler, trasmesso in eredità ai più giovani.

Il passaggio del testimone non poteva e non doveva però recare con sé il peso della responsabilità del genocidio di milioni di ebrei. Affermare l'esistenza di un piano per il nuovo ordine mondiale ordito dai sionisti non sarebbe stato ulteriormente credibile permanendo un marchio tanto infamante, iscritto a caratteri cubitali nelle pagine della storia contemporanea. Occorreva in qualche modo agire per ridimensionare le dimensioni di quella ecatombe umana, minimizzare i numeri reali, confutarli, indurre dubbi ed incertezze arrivando persino a ribaltarne le responsabilità, individuando anche in seno ai vincitori colpe per le vittime civili causate ad esempio dai bombardamenti degli Alleati, quasi a voler sostenere che le rispettive condotte assunte nel corso della guerra fossero la stessa cosa.

Quindi dobbiamo tenere bene a mente che nell'Europa continentale, nonostante la fine del *Terzo Reich*, sopravviveva comunque una vasta platea di fedelissimi, nostalgici e simpatizzanti, i quali non avevano certo mutato i sentimenti verso i nemici sionisti di sempre.

Le nuove generazioni succedutesi fino ai tempi odierni hanno avuto il privilegio di vedere gli orrori del conflitto senza viverlo direttamente […] libri, film, documentari, seminari, corsi […]. Non è mancato assolutamente nulla che in qualche modo non abbia potuto favorire una completa conoscenza della portata di questo fiume tempestoso che all'apice delle sue potenzialità ebbe la capacità di travolgere il mondo intero.

Nonostante i processi di Norimberga abbiano avuto il merito di far emergere l'enorme mole di prove documentali e storiche acquisite, nonostante che gli effetti delle devastanti distruzioni

causate dagli attacchi militari abbiano martoriato buona parte dell'Europa, i miti del nazismo sono sopravvissuti e sono stati tramandati purtroppo a nuove linfe, in un particolare humus culturale rinnovato che ha raccolto consistenti adesioni da tutte le classi sociali.

La diffusione dei movimenti di estrema destra è stata massiccia sia in Europa che negli Stati Uniti.

Nel vecchio continente è considerevolmente aumentata la presenza di movimenti dichiaratamente xenofobi, razzisti e neonazisti, soprattutto nei distretti dell'ex Repubblica Democratica Tedesca e negli altri Stati dell'Europa Orientale, appartenenti al dissolto Patto di Varsavia, in particolare in Bulgaria, in Polonia e in Ucraina, dove è stata accertata l'esistenza persino di campi di addestramento paramilitari come anche in Russia. Un recente processo svoltosi nel 2017 in Svezia si è concluso con la condanna di due estremisti per alcuni attentati perpetrati con l'uso di esplosivi. Gli esiti processuali hanno dimostrato che i due condannati avevano partecipato in Russia a un campo di addestramento condotto da militari che avevano combattuto tra le file dei separatisti russi in Ucraina[32]. La situazione in quell'area è fortemente condizionata dalla crisi politica[33] in atto tra Kiev e la Russia di Putin, al quale tra l'altro parte dei movimenti estremisti guarda con forte interesse non ritenendolo affatto un sostenitore del comunismo ma un proprio riferimento. Al riguardo, si stanno moltiplicando i segnali della presenza di questo salto di qualità attuato con l'attività addestrativa paramilitare condotta da miliziani ben organizzati. Sono segnali inquietanti da tenere in estrema considerazione[34].

---

[32] «Il fenomeno del salto militare, con i campi di addestramento in Russia, sta crescendo - spiega Øyvind Strømmen, analista di Oslo, esperto di movimenti di estrema destra -. Sembra di assistere allo stesso processo che si osservò durante la guerra nei Balcani. Negli Anni 90 era lì che si addestravano i miliziani dell'ultradestra, oggi c'è l'Ucraina. Teatri perfetti per far crescere in sicurezza e preparazione i neonazisti scandinavi, molti dei quali sono andati a combattere anche in Siria, accanto a curdi». Il potenziale di violenza, secondo Øyvind Strømmen è enorme: «I numeri sono ancora bassi, ma i miliziani addestrati in Ucraina tornano nei rispettivi Paesi con un esperienza militare e una fiducia nelle azioni armate estremamente solide».

Le ultime operazioni di polizia mostrano due dati preoccupanti: l'organizzazione sistematica di una rete paramilitare e il legame diretto con le milizie filorusse. Il motivo per cui Mosca dovrebbe sostenere forze neonaziste, per gli analisti potrebbe essere un sistema per radicalizzare la politica di alcuni Paesi puntando sui movimenti paramilitari più vicini alle posizioni euroasiatiche, in opposizione all'asse euro-atlantico. Secondo un rapporto del *think tank* ungherese *Political Capital*, ad esempio, il sostegno di Mosca all'ormai partito ufficiale *Jobbik* non è in dubbio come non lo è il sostegno al Fronte Nazionale Ungherese 1989, il cui campo di addestramento era finanziato da Putin. Si tratterebbe solo di un esempio della "radicalizzazione sostenuta dal Cremlino fra i movimenti estremisti in Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca e Polonia".

La nascita di questi «*foreign fighter*» di estrema destra «coincide con la crisi in Ucraina - spiega Marco Di Liddo, analista del Centro Studi internazionali di Roma -. Il conflitto, a causa del suo carico simbolico, ha portato a una polarizzazione tra pro europeisti e anti europeisti, e tra pro russi e anti russi, ed ha mobilitato tutti quei gruppi che hanno nella loro agenda questi poli ideologici. *Foreign fighter* europei con retoriche identiche ma opposte si sono schierati nei combattimenti, divisi tra filorussi e anti russi». MONICA PEROSINO, FRANCESCO SEMPRINI. Pubblicato su *www.lastampa, esteri*, 27 agosto 2017.

[33] Dal 24 febbraio 2022 la crisi russo-ucraina, già fortemente acuita dall'annessione della Crimea alla Russia avvenuta nel 2014, è precipitata a seguito dell'attacco delle forze armate russe che hanno occupato gran parte dei territori sud-orientali dell'Ucraina, dando così luogo ad una guerra di occupazione e innescando una gravissima crisi internazionale con imprevedibili effetti sulla stabilità della pace mondiale.

[34] Addestramento paramilitare in Russia per l'estrema destra tedesca.

«La stampa tedesca ha rivelato che un gruppo di estremisti di destra provenienti dalla Germania sta partecipando ad attività di formazione paramilitare in un campo di addestramento vicino alla città di San Pietroburgo, in Russia. I membri dell'ala giovanile del Partito Democratico Nazionale (NPD) di estrema destra e del partito di destra noto come *"The Third Way"* hanno completato la formazione in un campo in Russia, secondo quanto riferisce una rivista tedesca, che cita fonti interne all'intelligence. I giovani hanno ricevuto un addestramento su come usare armi ed esplosivi e sono stati addestrati nel combattimento corpo a corpo. Oltre a cittadini tedeschi, presso il campo erano presenti anche svedesi e finlandesi. I partecipanti possono poi unirsi alle milizie russe attive nell'Ucraina orientale.

Il campo *"Partizan"* è gestito da seguaci del Movimento Imperialista Russo (RIM) di estrema destra. L'organizzazione vuole il ripristino dell'Impero in Russia e *l'intelligence* tedesca ritiene che questa controlli 2 campi vicino a San Pietroburgo. L'intelligence tedesca è consapevole che gli estremisti tedeschi stanno frequentando i campi

Le cause di questa rinascita dell'estrema destra e del nazismo possono essere molteplici. Sicuramente un forte collante è dato dai consistenti flussi migratori provenienti soprattutto dal Medio Oriente e dall'Africa che hanno comportato problemi di gestione e di inserimento nelle comunità europee di persone con stili di vita fortemente diversificati, usanze e costumi talvolta contrastanti rispetto ai princìpi, al senso della libertà e della dignità, o alla morale sentiti nel vecchio continente.

Una recente inchiesta giornalistica ha messo in evidenza la particolare recrudescenza del fenomeno anche negli Stati Uniti dove i gruppi neonazisti hanno compiuto molti più attentati dei terroristi islamici.

In base ai dati ufficiali più della metà delle 893 azioni terroristiche condotte dal 1994 al 2020 negli *States* sono state organizzate da gruppi razzisti e di estrema destra, che si sono anche infiltrati dentro le forze di polizia e le forze armate, costituendo una seria minaccia per la democrazia e una delle prime emergenze da affrontare per il Presidente Joe Biden[35].

Il Segretario generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, in un discorso davanti al Consiglio Onu sui diritti umani tenutosi il 22 febbraio 2021, ha affermato che i movimenti suprematisti bianchi e i movimenti neonazisti stanno diventando "una minaccia transnazionale" poiché questi "movimenti di odio crescono di giorno in giorno" e sono più di una minaccia terroristica interna e ha lanciato un appello ad "intensificare la lotta contro la rinascita del neonazismo, la supremazia bianca e il terrorismo di matrice razziale ed etnica"[36].

Il negazionismo della Shoah non è però solo frutto dell'azione dei movimenti dell'estremismo di destra. A questi, negli ultimi trent'anni si sono aggiunte le intense iniziative dei jihadisti[37], politicamente molto influenti nella gran parte dei Paesi Arabi e fortemente dinamici pressoché in tutti gli Stati europei grazie alla massiccia presenza residenziale per motivi di studio e/o di lavoro di persone provenienti da tutto il Medio Oriente. Avvalendosi degli ausili informatici e dando vita ad innumerevoli siti *web*, il *jihadismo* si è rapidamente propagato attraverso i canali multimediali

---

d'addestramento. Tuttavia, per motivi legali, non possono vietare i viaggi in Russia. Inoltre, I funzionari presumono che il presidente russo, Vladimir Putin, sia a conoscenza dell'esistenza di queste strutture.
Gli Stati Uniti hanno recentemente aggiunto il RIM alla lista di gruppi terroristici globali. L'organizzazione aveva "fornito un addestramento di tipo paramilitare ai suprematisti bianchi e ai neonazisti in Europa", secondo le autorità degli USA. Da parte sua, la Russia ha risposto affermando che la decisione statunitense non aveva aiutato a combattere il terrorismo e che Washington non aveva fornito alcun dettaglio sulle ragioni dietro le sue accuse». MARIA GRAZIA RUTIGLIANO. Pubblicato il 6 giugno 2020 sul sito *www.sicurezzainternazionale.luiss.it*.

[35] *L'Espresso,* articolo pubblicato il 22 gennaio 2021, online. PAOLO BIONDANI e LEO SISTI.

[36] «Secondo il Segretario generale, questi gruppi, come altri, hanno approfittato della pandemia, così come della polarizzazione sociale e della manipolazione politica e culturale. «Troppo spesso, questi gruppi di odio sono incoraggiati da persone in posizioni di responsabilità, qualcosa che sembrava inimmaginabile poco tempo fa. È solo attraverso un'azione globale concertata che possiamo porre fine a questa grave e crescente minaccia», ha aggiunto il Segretario generale. Guterres ha inoltre stigmatizzato la volontà di alimentare il fuoco "del razzismo, dell'antisemitismo, del settarismo anti-musulmano, della violenza contro alcune comunità di minoranze cristiane, dell'omofobia, della xenofobia e della misoginia" che "non è nuovo, ma lo è la possibilità di intraprendere tali atti in modo "più visibile, più facile e più generalizzato». *(ANSA MED) www.ANSA.it – 22/02/2021.*

[37] «Il *jihad* non è un pilastro dell'Islam (come la professione di fede, la preghiera, l'elemosina, il pellegrinaggio e il digiuno durante il Ramadan), ma è un dovere, prescritto da Dio attraverso il suo profeta Maometto. Nel Corano e in altri testi il termine *jihad* è spesso seguito dall'espressione *fi sabil Allah* "nel sentiero di Dio". Un musulmano dedica tutto sé stesso al *jihad*, allo stesso modo di un monaco che dedica la sua esistenza al servizio di Dio. Per il Corano, inoltre, il *jihad* è uno dei cancelli del Paradiso: a chi combatte per l'Islam il Corano spalanca le porte della beatitudine celeste, e chi muore nel compimento della guerra santa è un martire della fede. Questo accostamento tra vita monastica e vita del *mujiahid* ("colui che compie il *jihad*") potrà sembrare un po' forzato, irriverente, ma serve a spiegare l'enfasi religiosa, la devozione assoluta, l'atto di sottomissione a Dio di un musulmano impegnato nel *jihad*.
Ai nostri giorni in molti paesi musulmani si è fatto sempre più forte il richiamo a un'interpretazione rigida delle scritture. In questo clima di diffusa ostilità verso il mondo occidentale i terroristi cercano di strumentalizzare il linguaggio religioso e politico dell'Islam, cavalcando tesi estremiste che stravolgono il significato del jihad così come enunciato dal Corano. Uno degli obbiettivi dei terroristi è accentuare le contrapposizioni tra Occidente e Islam, negando la possibilità di una pacifica convivenza che è quanto invece la nostra storia comune ci ha insegnato». Treccani enc., *www.treccani.it*.

realizzando piattaforme transnazionali che hanno consentito la condivisione di documenti, studi, iniziative senza limiti territoriali e senza ostacoli di frontiera. Uno degli elementi di coesione della fratellanza Jihadista è costituito dall'avvertita necessità di preservare le tradizioni religiose, gli usi e i costumi dall'influenza del mondo occidentale, visto tra l'altro quale pericolosa fonte di corruzione. Un altro elemento di coesione è connesso con la nascita dello Stato d'Israele e il conseguente comune senso di avversione verso il sionismo, in ragione della sua presenza nei territori rivendicati dalle popolazioni palestinesi. L'infelice situazione della Palestina che vede tutt'oggi una persistente e grave disarmonia connessa con la mancata risoluzione delle aspettative della popolazione palestinese a seguito della nascita dello Stato di Israele, ha purtroppo creato continue conflittualità non solo tra le due comunità, ma anche coi vicini Stati confinanti, destabilizzando per diversi decenni l'intero Medio Oriente. Le svariate guerre arabo-israeliane che si sono succedute dal 1948 al 1973, hanno lasciato in eredità un'instabilità di fondo nonostante Israele sia uscito sempre vittorioso da questi brevi conflitti regionali, acquisendo progressivamente il possesso di ampi territori che ancor oggi controlla militarmente ai fini della propria sicurezza. La situazione incandescente è stata nel tempo attenuata da accordi politici che non hanno però potuto superare le criticità benché abbiano avuto per lo meno il merito di scongiurare altri conflitti armati. Tutta l'area in questione di fatto è come una polveriera sempre pronta ad esplodere. Le ragioni della popolazione palestinese, pur se obiettivamente legittime, sono state pretestuosamente utilizzate sia dagli Stati Arabi, nelle varie controversie con Israele, sia dal fondamentalismo islamico dell'era moderna, caratterizzato da un'anima marcatamente ostile verso il corrotto mondo occidentale e dalla capacità di poter generare potenti organizzazioni terroristiche.

Ripercorrendo con ordine le tappe storiche, le prime azioni terroristiche furono condotte principalmente ai danni di Israele ad opera dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina[38] e di Al Fatah che iniziarono[39] ad agire alla fine degli anni Sessanta, dopo la conclusione della Guerra

[38] «OLP, sigla dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina. Nata nel 1964 per iniziativa della Lega araba, a sostegno della lotta per l'indipendenza palestinese dall'occupazione israeliana, ne fu primo segretario il filonasseriano A. Shuqayri; dopo la guerra arabo-israeliana del 1967, vi confluirono le principali formazioni della diaspora palestinese e della guerriglia contro Israele. Passata sotto la guida di al-Fatah e del suo *leader* Yasser ʿArafat nel 1969, l'OLP fu coinvolta, nel corso degli anni Settanta e Ottanta, in una serie di atti di guerriglia e di terrorismo internazionale e interarabo (Settembre nero), mentre al suo interno avveniva una lotta di fazioni che sostenevano metodi più o meno radicali di lotta. Espulsa dalla Giordania nel 1970 e dal Libano nel 1982, l'Organizzazione stabilì successivamente la sua sede a Tunisi, fino al 1991. Nel 1988, dopo la prima intifada, ʿArafat proclamò lo Stato di Palestina, rinunziando agli obiettivi militari e, in parte, a quelli politici esposti nella Carta costitutiva dell'OLP, che fu per questo accolta nelle Nazioni unite come sola rappresentante del popolo palestinese. Nel 1993, gli Accordi di Oslo istituivano una Autorità nazionale palestinese, diretta dall'OLP, stabilita in Cisgiordania e a Gaza. L'attuazione solo parziale degli Accordi e l'ascesa di Hamas hanno tuttavia fortemente eroso il peso politico dell'OLP*»,* Treccani enc., www.treccani.it.

[39] «*Fatah* (in arabo: "Conquista"), acronimo invertito di Ḥarakat al-Taḥrīr al-Waṭanī al-Filasṭīnī (Movimento di Liberazione Nazionale della Palestina), organizzazione politica e militare degli arabi palestinesi, fondata alla fine degli anni 1950 da Yasser Arafat e Khalīl al-Wazīr (Abū Jihād) con l'obiettivo di strappare la Palestina dal controllo israeliano conducendo guerriglia a bassa intensità. Alla fine degli anni 80 ha iniziato a cercare una soluzione a due stati attraverso vie diplomatiche, e i suoi *leader* sono stati protagonisti nel processo di pace di Oslo che ha istituito l'Autorità palestinese […] fazioni rivali si svilupparono all'interno di *Fatah* durante il 1983 e si sviluppò una lotta per la *leadership*. Nel 1990, Arafat rivendicò la *leadership* di *Fatah*, che rimaneva il più grande membro costituente dell'OLP… Tra la delusione causata dalla sconfitta e dalla divisione di *Fatah* e sullo sfondo della rivolta popolare conosciuta come la prima intifada (1987-93), il movimento rivale *Hamas* venne fondato per sfidare l'OLP nel 1987. La competizione con la neonata organizzazione per il sostegno popolare portò *Fatah* a intraprendere una strategia di pragmatismo nella lotta per l'autodeterminazione palestinese. Nel 1988 l'OLP guidata da *Fatah* dichiarò l'indipendenza come governo in esilio, riconobbe l'esistenza dello Stato di Israele, respinse il terrorismo e abbracciò una soluzione a due Stati. Proseguì i negoziati con Israele e nel 1993 Israele e l'OLP firmarono un accordo di pace (gli accordi di Oslo). L'anno seguente fu istituita l'Autorità Palestinese per governare le emergenti regioni autonome palestinesi e la città di Gaza divenne il quartier generale di *Fatah*. Le elezioni si svolsero nelle aree amministrate dall'Autorità Palestinese nel 1996. Arafat vinse la presidenza e *Fatah* conquistò la maggioranza dei seggi all'interno del Consiglio legislativo palestinese (PLC); Hamas non partecipò alle elezioni. Arafat rimase presidente dell'Autorità Palestinese fino alla sua morte nel 2004 […]» Encyclopedia Britannica, *www.britannica.com*.

dei sei giorni e dopo la cacciata dei palestinesi dalla Giordania. Gli attentati principali furono perpetrati negli anni 70/80, tra le azioni più eclatanti si ricordano l'irruzione ai Giochi olimpici di Monaco di Baviera del 1972 (rapimento e uccisione di 11 fra atleti e preparatori israeliani), l'attentato all'aeroporto di Fiumicino del 1973 (34 morti e 15 feriti), il dirottamento del volo Air France 139 nel 1976 e il dirottamento del transatlantico *Achille Lauro* nel 1985. Non si trattava dunque di iniziative su vasta scala ma di una forma di terrorismo chiaramente mirato e politico, strategicamente finalizzato a conseguire l'internazionalizzare del conflitto, l'acquisizione di credito presso i paesi occidentali forzando un loro intervento, ed "emanciparsi" almeno in parte dai paesi arabi e dal controllo a cui li hanno sempre sottoposti: il terrorismo viene pensato come "arma dei deboli" e moltiplicatore mediatico dello scontro locale. Col passare degli anni si consolidò lo stallo delle posizioni israeliane e palestinesi che pur intraprendendo svariate trattative non pervennero mai ad una reale soluzione delle discordie. Da una parte lo Stato d'Israele preoccupato di preservare la propria sicurezza interna e fronteggiare le continue azioni militari e terroristiche di *Hamas* e *Fatah*, il periodico lancio di missili dalla striscia di Gaza (una seria minaccia costantemente avvertita dalla popolazione israeliana) e l'Intifada, dall'altra l'Autorità Palestinese preoccupata di arginare il continuo ampliamento delle presenze dei coloni israeliani a discapito delle popolazioni palestinesi residenziali, tutelare i lavoratori palestinesi nelle aree controllate da Israele, assumere l'autonomia politica al rango di uno Stato. Entrambi vittime dell'azione dei falchi interni, di coloro che da una parte e dall'altra hanno da sempre osteggiato la realizzazione di un piano di pace universalmente condiviso. Basti ricordare che lo stesso *leader* palestinese Arafat nel 2001 fu costretto a decretare lo scioglimento di *Fatah* benché egli stesso ne fosse stato il fondatore, poiché i suoi militanti avevano bombardato con i mortai una colonia ebraica contravvenendo ai suoi ordini. In tale contesto importantissimi negoziati svolti a Camp David e a Oslo si conclusero senza risultati.

Allo stesso tempo il terrorismo mediorientale ha progressivamente assunto forme più aggressive e una sempre più marcata matrice religiosa ad opera del fondamentalismo islamico. In una regione in cui primeggiavano i sovrani o i dittatori laici, prendevano piede governi di ispirazione islamica, tra cui il regime dei Talebani[40] in Afghanistan e quello degli *Ayatollah*, eminenti dottori di scienze religiose e giuridiche, alti dignitari della gerarchia sciita, quasi un'aristocrazia teologica, che esercitavano un forte ruolo politico in Iran dall'avvento della Repubblica islamica nel 1979.

In quegli stessi anni, sulla scena mediorientale comparve la figura di Osama bin Laden[41], sceicco saudita che decise di investire tutte le proprie risorse nella lotta contro l'occupazione

[40] «Gruppo di fondamentalisti islamici formatisi nelle scuole coraniche afghane e pakistane (dal *pashtō ṭālib*, "studente"), impegnato nella guerriglia antisovietica in Afghanistan; tra il 1995 e il 1996 sono emersi come vincitori della guerra civile afgana successiva al ritiro dell'URSS e, conquistato il potere, hanno imposto un regime teocratico basato sulla rigida applicazione della legge coranica. Rovesciati dall'intervento NATO del 2001 per i loro legami con *al-Qāʿida* e con il terrorismo di matrice islamica, hanno continuato a svolgere attività terroristica e di guerriglia contro le truppe della coalizione internazionale schierata in Afghanistan e contro quelle governative, estendendosi anche nelle regioni settentrionali del Pakistan. Negli anni i talebani hanno ciclicamente perso e riguadagnato terreno: terminata nel dicembre 2014 la missione ISAF, dal gennaio dell'anno successivo è stata avviata la *Resolute Support* a sostegno delle forze di sicurezza afghane, che prevede operazioni di controterrorismo e *force protection*. Dal 2015 i talebani hanno ripreso a guadagnare terreno, fomentati anche dall'avanzata dell'organizzazione terroristica IS (ISIS: *Islamic State of Iraq and Syria*): il conflitto tra i due gruppi è stato particolarmente accentuato nella regione del Khorasan, ubicata tra Afghanistan e Pakistan, dove opera *Wilayat Khorasan*, movimento terroristico affiliato a IS che è riuscito a imporsi su un'ampia area e la cui crescente presenza ha spinto un'ala del movimento a operare per il riconoscimento dell'autorità talebani da parte del governo ufficiale, mentre sono proseguiti da parte della frangia più estremista gravissimi attentati a civili, frequentemente effettuati come attacchi coordinati con attentatori suicidi, che hanno compromesso il consolidamento dei processi di pace. Dalla primavera 2021, a seguito del progressivo ritiro delle truppe NATO, il gruppo fondamentalista ha scatenato una nuova offensiva, arrivando nel mese di settembre, terminate le missioni di pace e ottenuto il pieno controllo del Paese, a formare un esecutivo ad interim guidato dal terrorista M.H. Akhund*».* Treccani enc., *www.treccani.it*.

[41] «Sceicco di origine saudita (1957-2011). Nato a Riyad, in Arabia Saudita, da madre siriana, diciassettesimo di 52 fratelli e figlio di un facoltoso imprenditore originario dello Yemen del Sud, Muhammad bin Awad bin Ladin (attivo nel settore

sovietica in Afghanistan, abbracciando la causa dei *Mujaheddin*, partecipando in prima persona alla lotta armata. L'occupazione cessò ufficialmente il 15 febbraio 1989, con il completo ritiro delle truppe dell'Armata Rossa dopo oltre nove anni. Successivamente bin Laden continuò ad agire nel territorio afgano e nel vicino Pakistan, con l'obiettivo di creare un'organizzazione militare capace di elevare lo scontro contro l'Occidente e Israele.

L'evoluzione terroristica viene segnata, quindi, dalla costituzione nel giugno 1998 del *"Fronte internazionale islamico per la guerra santa contro gli ebrei e i crociati"*. Al Fronte internazionale islamico aderirono sette gruppi jihadisti radicali, che predicavano la necessità della guerra santa all'America e a Israele. *Al Qaeda* rappresentava il braccio armato, la componente militare.

L'ispirazione al Corano motivava e guidava le azioni del Fronte Islamico che trovava nei versetti coranici importanti riferimenti tra cui in particolare questo: *«Aggredite coloro che vi aggrediscono allo stesso modo. Temete Allah e sappiate che Allah è con coloro che Lo temono.»* (Sura 2, La Giovenca, versetto 194).

Un'impressionante serie di attentati terroristici segnò l'entrata in campo dell'organizzazione. I primi attentati di rilievo furono compiuti ai danni delle sedi diplomatiche statunitensi a Nairobi (Kenia) e Dar Es Salaam (Tanzania), a mezzo di ordigni esplosivi che causarono complessivamente la morte di 224 persone e circa 4000 feriti. Era il 7 agosto 1998, data scelta simbolicamente in quanto coincideva con la ricorrenza dell'arrivo delle truppe americane sul suolo saudita in occasione della prima guerra del Golfo.

Successivamente, l'11 settembre 2001, l'organizzazione colpì gli Stati Uniti direttamente sul suolo nazionale attraverso il dirottamento di quattro voli commerciali ad opera di 19 terroristi. I primi due aerei colpirono le Twin Towers, grattacieli gemelli, sedi del *World Trade Center* ed emblemi di Manhattan, provocandone il crollo, il terzo colpì la sede del Pentagono a Washington, mentre l'ultimo non raggiunse l'obiettivo, presumibilmente la Casa Bianca, precipitando a seguito della rivolta dei passeggeri. Complessivamente morirono 2977 persone.

L'immediata rivendicazione dell'attentato da parte di *Al Qaeda*, la certezza dell'ospitalità offerta al *leader* Osama bin Laden da parte del regime dei Talebani che avevano assunto il controllo dell'Afghanistan dopo il ritiro sovietico e dopo una brevissima guerra civile, indusse gli Stati Uniti ad intervenire militarmente con l'appoggio del Regno Unito[42].

---

delle costruzioni sotto il beneplacito della famiglia reale saudita), alla morte di quest'ultimo ne ereditò un notevole patrimonio. Alla fine degli anni Ottanta, bin Laden fondò l'organizzazione terroristica *al-Qaida* (nella quale confluirono molti dei militanti del MAK): l'obiettivo era il finanziamento, l'addestramento e la promozione della guerriglia islamica contro il governo afghano sostenuto dalle forze sovietiche. Dopo il ritiro dell'URSS dal territorio afghano (1989) e la guerra del Golfo (1990-91), *al-Qaida*, costituita da militanti prevalentemente di origine araba, rivolse la propria iniziativa contro gli Stati Uniti, contando su una rete internazionale di sostegno.

Oltre che dal patrimonio personale di bin Laden, si ritiene che le principali fonti di finanziamento siano provenute dalle organizzazioni islamiche occidentali, da fondi americani e sauditi originariamente destinati alla guerriglia afghana, da contributi di ricchi uomini d'affari. Dopo il ritorno di bin Laden in Afghanistan nel 1996 (aveva lasciato il paese nel 1989), *al-Qaida* accentuò il suo legame con il regime dei talebani. L'organizzazione è ritenuta responsabile di numerosi atti terroristici, tra i quali gli attentati alle ambasciate statunitensi in Tanzania e Kenya nell'agosto 1998 (per i quali bin Laden smentì il proprio coinvolgimento) e gli attacchi dell'11 settembre 2001 a New York e a Washington. Considerato il mandante morale e materiale della strage, bin Laden diventò il nemico principale degli USA. Solo il 1° maggio 2011, dopo un decennio di ricerche e grazie a mirate operazioni di intelligence, le forze militari statunitensi hanno individuato il suo rifugio, nei pressi di Islamabad. Perso il suo fondatore, Osama bin Laden, quel poco che resta dell'organizzazione centrale deve trovare una nuova *leadership*. E non si tratta soltanto di nominare un capo ma di creare un apparato che funzioni. Non sarà facile. Chiunque indosserà il mantello lasciato da bin Laden è difficile che possa avere lo stesso carisma e la capacità di unificare. Per questo alcuni degli ideologi hanno ipotizzato una soluzione pragmatica: *Al-Qaida* non è più un'organizzazione gerarchica basata su nomi specifici, ma piuttosto una missione condivisa da tutti i *mujaheddin* che compongono la umma, la comunità musulmana». Treccani, *Il portale del sapere*, *www.treccani.it*.

[42] «20 settembre - Il presidente degli Stati Uniti George W. Bush chiede al governo dei talebani di consegnare Osama bin Laden e chiudere i campi di addestramento di *Al Qaeda* nel paese. I talebani rifiutano l'ultimatum di Bush per mancanza di prove che colleghino bin Laden agli attentati.

Gli anni successivi al 2001 videro un crescente clima di incertezza nello scenario mondiale, e nel Medio Oriente in particolare. Le tensioni tra gli Stati Uniti e l'Iraq, accusato di minacciare la pace del mondo detenendo armi di distruzione di massa, condusse alla Seconda Guerra del Golfo, alla quale partecipò una coalizione internazionale composta da 38 Stati, tra cui anche l'Italia. I combattimenti iniziarono il 20 marzo 2003 e si conclusero il primo maggio successivo con la caduta del regime di Saddam Hussein.

Al termine del conflitto, la risoluzione ONU 1483 del 22 maggio 2003 approvata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, invitava tutti gli Stati a contribuire alla rinascita dell'Iraq, favorendo la sicurezza del popolo iracheno e lo sviluppo della nazione. Parte degli Stati che avevano partecipato al conflitto, mantennero proprie truppe nella Coalizione Multinazionale per il mantenimento della pace. Ma le operazioni di ricostruzione e stabilizzazione furono tutt'altro che semplici.

In quegli stessi anni *Al Qaeda* perpetrò altri gravissimi attentati tra cui in particolare quello di Madrid l'11 marzo 2004, allorquando a bordo di quattro treni regionali furono fatti esplodere ordigni esplosivi, causando la morte di 192 persone. Il 7 luglio 2005 successivo fu colpita Londra anche in questo caso con ordigni esplosivi fatti esplodere su tre treni della metropolitana ed un autobus, causando la morte di 56 persone.

Anche l'Italia fu colpita dagli attacchi terroristici ma non sul suolo nazionale bensì in Iraq, nella città di Nassiriya il 12 novembre 2003, allorquando il conducente di un camion imbottito di esplosivo si lanciò contro le infrastrutture della base del contingente italiano MSU "Maestrale" causando la successiva deflagrazione del deposito di munizioni e la morte di 28 persone, 19 italiani, dei quali 12 Carabinieri, 5 militari dell'Esercito Italiano e 2 civili.

L'instabilità politica e socioeconomica colpì l'intera regione. In Iraq si verificavano quotidiani attentati terroristici sia ai danni dei contingenti armati della Coalizione Internazionale, sia ai danni della popolazione civile divisa tra Sunniti e Sciiti in perenne antica lotta tra di loro. La vicina Siria era martoriata a sua volta da una guerra civile avviata a seguito del tentativo di reprimere con la forza gli oppositori al regime di Bashar Assad. In tale contesto vaste aree territoriali dell'Iraq e della Siria, posizionate tra l'altro lungo la linea di confine dei due Stati, si trovavano di fatto al di fuori di qualsiasi forma di controllo governativo. In quest'area territoriale, "terra di nessuno e di tutti", il 29 giugno 2014 prese improvvisamente forma uno Stato autoproclamatosi *ISIS*, ossia *Stato Islamico dell'Iraq e della Siria*, guidato da Abū Bakr al-Baghdādī[43], il cosiddetto Califfo nero. Combattenti da ogni parte del mondo arabo e persino dall'Europa raggiunsero il neo Califfato per mettersi al servizio

---

7 ottobre 2001 - Parte *l'Operazione Enduring Freedom.* Stati Uniti e Regno Unito avviano una campagna di bombardamenti aerei contro *Al Qaeda* e i talebani, mentre sul terreno va avanti l'offensiva dell'Alleanza del Nord.
14 novembre - Kabul cade e i talebani si ritirano nella roccaforte di Kandahar, che cadrà il 9 dicembre, segnando la fine dell'Emirato islamico.
5 dicembre - Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite autorizza la creazione dell'International Security Assistance Force per mantenere la sicurezza in Afghanistan e assistere il governo di Kabul. Dell'Isaf farà parte anche un contingente italiano, schierato prima a Kabul e poi a Herat*».* Tratto da *www.repubblica.it, esteri*, pubblicato *on line* il 31.08.2021.

[43] «La prima volta di Abu Bakr al-Baghdadi in mondovisione fu un evento epocale. L'uomo che aveva proclamato la nascita dello Stato islamico appariva vestito con un lungo abito nero, orologio dorato al polso, turbante nero e una barba folta, nella moschea Al-Nour di Mosul, dove pronunciò un sermone rivolto a tutta la umma. «In verità, io sono messo alla prova da questa grande questione. Mi è stata data l'autorità sopra di voi, ma non sono il migliore e non sono migliore di voi. Se vedete che sono nel giusto, allora supportatemi. Se vedete che sto sbagliando, avvisatemi, e rimettetemi sulla giusta via, e obbedite a me tanto quanto io obbedisco a Dio che è in voi» disse dal balcone accompagnato dalle preghiere dei fedeli accorsi nella città irachena conquistata dai miliziani il 10 giugno del 2014. Da lì a poco il Califfato si sarebbe espanso fino a Raqqa, in Siria, per fissarne la capitale. Il jihad non era più solo un'ideologia della guerra ma il manifesto di una nuova teocrazia che doveva fare proseliti in tutto il mondo musulmano (e non solo arabo). «Coloro che possono immigrare nello Stato islamico dovrebbero farlo perché l'immigrazione nella casa dell'islam è un dovere. Affrettatevi o musulmani a venire nel vostro Stato. È il vostro Stato. La Siria non è per i siriani e l'Iraq non è per gli iracheni. Questa terra è per i musulmani, tutti i musulmani». SEBASTIANO CAPUTO, pubblicato su Treccani, *www.treccani.it*, il 21/06/2017.

della causa. Ne conseguì un'*escalation* di attentati terroristici, sia in Medio Oriente che in Europa, innumerevoli macabre uccisioni di massa svolte con una ritualistica estremamente simbolica e sanguinaria. La comunità internazionale reagì compatta nel condannare questo nuovo terrorismo mediatico fatto di esecuzioni al filo della lama di coltelli e di scimitarre, riprese e proiettate sugli schermi di tutto il mondo con i loro proclami densi di minacce contro l'Occidente e gli Ebrei. Contrariamente alle precedenti strategie interventiste, stavolta si preferì preparare e sostenere il neo costituito esercito iracheno e soprattutto la milizia curda, dando loro l'appoggio militare aereo. La scelta di non inviare direttamente sul campo eserciti occidentali fu presa tenendo conto del possibile effetto destabilizzante insito in una simile missione di guerra. Una guerra condotta dagli infedeli occidentali contro lo Stato Islamico avrebbe potuto innescare la sollevazione delle masse islamiche più oltranziste e mettere in difficoltà i governi moderati degli Stati del Medio Oriente.

L'azione militare venne condotta su più fronti ed erose progressivamente le unità combattenti dell'ISIS fino a pervenire nel 2019 alla completa riconquista di tutte le località siriane ed irachene su cui era stato issato il vessillo del Califfato[44]. Il *leader* Abu Bakr al-Baghdadi morì suicida pochi mesi dopo, il 27 ottobre, per evitare di farsi catturare.

Nonostante la sconfitta militare sul campo l'ISIS rimane ancora attiva come organizzazione terroristica e insieme ad *Al Qaeda* si teme che non tarderanno a colpire nuovamente. Il recente ritorno al potere dei Talebani in Afghanistan e la proclamazione della rinascita del loro Stato Islamico non contribuisce a rasserenare la situazione generale.

Le vicende del Medioriente, dunque, mettono in evidenza quanto sia ancora forte il sentimento antisemita in una parte non esigua delle popolazioni. Governi teocratici e organizzazioni terroristiche esprimono quotidianamente gravissime minacce contro Israele e contro gli Ebrei. Esponenti della cultura araba e dei *mass media* sia pure con toni apparentemente più moderati fomentano costantemente odio e disprezzo. In quel mondo martoriato da mille sofferenze, divisioni e profonde lacerazioni sono sempre più numerosi coloro che sostengono che la Shoah sia stata enfatizzata se non addirittura appositamente creata al fine di giustificare e sostenere il progetto della nascita dello Stato di Israele e la sua attuazione.

Si diffonde così e si consolida, anche in ambienti colti, il convincimento che il sionismo abbia tessuto trame e manovre per assicurarsi posizioni di potere nel Medio Oriente attraverso la nascita dello Stato di Israele e nel mondo intero attraverso il controllo della finanza internazionale.

Tutto ciò continuerà a generare antisemitismo e con esso sostegno alle tesi negazioniste, e ciò non soltanto nel Medio Oriente ma anche in Europa e negli Stati Uniti dove, come anzidetto, prolifera una galassia corposa di movimenti xenofobi, razzisti e/o neonazisti.

Nonostante la comunità internazionale abbia adottato un corpo normativo specificamente rivolto alla tutela dei diritti umani, accompagnato da solenni enunciazioni e condiviso attraverso trattati e convenzioni, il neonazismo e l'estremismo di destra hanno comunque progressivamente ripreso quota, raccogliendo consensi tra le adesioni nelle giovani generazioni. Allo stesso tempo nei paesi dell'Est Europa egemonizzati dai regimi comunisti della galassia sovietica, fino all'avvento della *Perestroika* di Michael Gorbaciov e alla caduta del muro di Berlino, persisteva la mancanza di democrazia e la limitazione delle libertà individuali, spesso accompagnata da feroci repressioni. La

[44] «ISIS, cade anche l'ultima roccaforte in Siria: "È la fine del Califfato, sconfitto al 100%. Momento storico"».
La riconquista di Baghuz mette fine a quasi cinque anni di guerra contro lo Stato Islamico in Siria e in Iraq. Nelle scorse settimane, le milizie curde avevano dato inizio alla battaglia finale per espellere l'ISIS dal suo ultimo presidio […]. Anche l'ultima roccaforte dello Stato Islamico in Siria, Baghuz, è stata liberata. L'annuncio arriva dalle Forze democratiche siriane (Sdf) che tramite il loro portavoce Mustafa Bali hanno dichiarato la liberazione della cittadina siriana, caduta nelle mani del sedicente Stato Islamico nel 2013. "Le Forze democratiche siriane dichiarano la totale eliminazione del cosiddetto Califfato e la sconfitta territoriale al 100% dell'ISIS. In questo giorno unico, commemoriamo migliaia di martiri i cui sforzi hanno reso possibile la vittoria", ha annunciato Bali su *Twitter*. Una notizia confermata anche dal presidente degli Stati Uniti Donald Trump, che su *Twitter* ha scritto: "Lo Stato islamico in Siria è stato sconfitto al 100%". I combattenti dell'alleanza kurdo-araba sostenuta dagli Stati Uniti hanno alzato la loro bandiera gialla per celebrare la storica vittoria". F.Q. Pubblicato su *www.ilfattoquotidiano.it*, il 23/3/2019.

progressiva caduta dei governi di ispirazione bolscevica determinava la fine dell'influenza sovietica in Europa e nel mondo intero e il sorgere di democrazie più o meno libere di esprimere la volontà popolare. Negli ultimi due decenni, anche in questi territori sono sorti gruppi neonazisti, particolarmente attivi in Ucraina e nell'ex Germania dell'Est.

Quali le cause? Diverse, sociali, economiche e politiche. In primo luogo, come anzidetto, un terreno sempre fertile alimentato dai nostalgici del nazifascismo, poi sentimenti pervasi da un forte nazionalismo in contrapposizione all'idea politica della moderna Europa, troppo aperta secondo costoro verso gli stranieri.

Fino alla fine degli anni novanta, in una situazione generale caratterizzata da un'immigrazione alquanto costante ed intensa dal dopoguerra in poi, soprattutto dal Nord Africa e dal Medio Oriente verso il cuore dell'Europa, il Regno Unito e i paesi Scandinavi, il fenomeno è stato gestito senza rilevanti criticità conseguendo nel tempo una buona integrazione dei forestieri nelle comunità locali, specialmente laddove si avvertiva la necessità di nuove forze lavoro a sostegno delle attività produttive locali. Altrove invece si sono verificate moderate tensioni ed intolleranze, in particolare nelle numerose località interessate da flussi immigratori di mero transito e nelle località più povere ove la contestuale presenza territoriale di una manodopera a basso costo incideva sull'occupazione lavorativa locale.

Nel XXI secolo l'acuirsi delle conflittualità nel medio Oriente a causa delle numerose aree di crisi consolidatesi in particolare in Afghanistan, Iraq, Siria, Libano, Yemen, Palestina e Kurdistan, enfatizzate dall'azione destabilizzante del fondamentalismo islamico e del terrorismo, ha incentivato massicci flussi di profughi ed esuli politici verso le porte dell'Europa in particolare nell'area sudorientale, dalla Turchia alla Grecia, ove sono stati allestiti campi di accoglienza che vedono la costante presenza di centinaia di migliaia di persone. Analogamente lungo i confini meridionali, l'instabilità conseguente alla crisi libica ed alla feroce azione condotta da numerosi gruppi terroristici operanti in molti Stati del Nord e del Centrafrica, di cui poco si parla troppo poco, ha causato da tempo un costante esodo delle popolazioni africane verso le coste del Mediterraneo, ove trafficanti di esseri umani gestiscono i trasferimenti via mare soprattutto verso l'Italia.

Conseguentemente movimenti di estrema destra inneggianti al razzismo e alla xenofobia, in gran parte esplicitamente neonazisti o neofascisti, predicanti e praticanti approcci violenti, prevaricatori ed antidemocratici si sono moltiplicati in tutta l'Europa. Decisamente numerosi sono stati gli attentati perpetrati ad opera di gruppi neofascisti o neonazisti, ma non sono mancati casi anche eclatanti di azioni condotte da persone ufficialmente non inquadrate in organizzazioni, come accaduto il 22 luglio 2011 in Norvegia allorquando un attentatore isolato prima fece esplodere un ordigno nel quartiere di Oslo, sede dei palazzi governativi, causando la morte di otto persone, poi raggiunse la vicina isola di Utoya ove con armi automatiche fece fuoco su centinaia di giovani del Partito Laburista Norvegese riuniti per un campus, uccidendone 69 e ferendone oltre 200. Le sue motivazioni? La politica del partito laburista e l'immigrazione musulmana nello stato norvegese[45].

[45] «Gli attentati del 2011 in Norvegia furono due attacchi terroristici coordinati volti ad attaccare il governo della Norvegia, un seminario politico estivo e la popolazione civile avvenuti nella città di Oslo e sull'isola di Utøya il 22 luglio 2011, che causarono in totale settantasette vittime.

Il primo attacco consistette nell'esplosione di un'autobomba col bagagliaio imbottito di ANFO nel centro di Oslo, precisamente nel quartiere Regjeringskvartalet (ove si trovano i palazzi del governo norvegese). L'automobile era stata parcheggiata di fronte al palazzo ospitante l'ufficio del primo ministro norvegese Jens Stoltenberg; nell'esplosione morirono otto persone e 209 rimasero ferite, di cui dodici gravemente.

Il secondo attacco avvenne meno di due ore dopo sull'isola di Utøya, nel Tyrifjorden, ove era in corso un campus organizzato dalla sezione giovanile del Partito Laburista Norvegese. Un uomo vestito con una strana uniforme simile a quella della polizia e provvisto di documenti falsi giunse sull'isola e aprì il fuoco sui partecipanti al campus, uccidendone 69 e ferendone 110, di cui 55 in maniera grave. Fu l'atto più violento mai avvenuto in Norvegia dalla fine della seconda guerra mondiale.

Il responsabile degli attentati, Anders Behring Breivik, trentaduenne norvegese simpatizzante dell'estrema destra, fu arrestato in flagranza a Utøya. Rinviato a giudizio, fu processato tra il 16 aprile e il 22 giugno 2012 a Oslo; in tribunale

Se uno dei motivi che sicuramente può ritenersi di comune interesse di tali movimenti è costituito appunto dall'intolleranza verso l'immigrazione, con le conseguenti derive xenofobe e razziali nei gruppi più estremi, un altro elemento comunemente adeso a questa piattaforma ideologica è costituito dall'antisemitismo. L'avversione alla fede ebraica ed al sionismo permane immutata, nella rinnovata convinzione che "i savi del Priorato di Sion" siano sempre all'opera per il raggiungimento del loro scopo, ossia il controllo del mondo intero.

In tale contesto, la situazione in Germania segna un progressivo incremento dei crimini commessi con finalità antisemite. Un dettagliato servizio giornalistico fatto dal Francesco De Felice, corrispondente in Berlino per l'Agenzia Nova, fornisce dati ed informazioni che evidenziano questa evoluzione negativa. In particolare riferisce che *"nel 2020, secondo gli ultimi dati dell'Ufficio federale di polizia criminale (BKA) sui reati di matrice politica, i crimini di antisemitismo sono aumentati del 15,7 per cento a 2.351 dai 2.032 dell'anno precedente. L'odio contro gli ebrei è, dunque, ancora vivo in Germania e non conosce confini, né di colore politico né di fede religiosa. L'antisemitismo non si ferma ai roghi delle bandiere israeliane, alle scritte ingiuriose sui muri o all'ironia discutibile delle solite battute. Essere ebrei in Germania, ancora oggi, può equivalere a una condanna a morte. Non si è ancora spenta nella società tedesca l'eco degli spari che terrorizzarono Halle, in Sassonia-Anhalt, il 9 ottobre 2019, quando l'estremista di destra Stephan Balliet tentò di fare irruzione nella sinagoga del Paulusviertel per compiere una strage. Il bersaglio era la comunità ebraica, radunata nel tempio per la solennità dello Yom Kippur. Il terrorista nero aprì il fuoco contro il portone della sinagoga e tentò di farlo esplodere, ma non vi riuscì perché il sistema di sicurezza era stato recentemente potenziato. Fallito l'assalto, Balliet prese a vagare per le strade di Halle, uccidendo due persone. Modus operandi e formazione di Balliet ricalcano i metodi dell'estremista di destra australiano Brenton Harrison Tarrant che, il 15 marzo 2019, aprì il fuoco nella moschea Al Noor e nel Centro musulmano di Christchurch in Nuova Zelanda, uccidendo 51 persone e ferendone 49 prima di essere arrestato. Con l'autore della strage di Christchurch, Balliet condivideva non soltanto le modalità dell'azione, ma anche la radicalizzazione sul web, nuova scuola di mistica e bacino di arruolamento per i terroristi di destra. Nei meandri di internet, Tarrant è, infatti, il modello dell'Übermensch per quanti si autorappresentano come crociati del terzo millennio. Una mitologia virtuale con una manifestazione pericolosamente reale nell'Internazionale nera formata da estremisti di destra che, in coordinamento o come lupi solitari, sono pronti alla violenza, con gli ebrei tra i primi bersagli. Nel caso dell'attacco contro la sinagoga di Halle, è stata la declinazione più classica dell'antisemitismo a spingere Balliet a colpire: il complotto giudaico. Nel manifesto che aveva diffuso in rete, il terrorista giudicava gli ebrei responsabili, tra l'altro, del femminismo, a sua volta causa del declino delle nascite nella "nazione bianca" e quindi dell'immigrazione di massa. Baillet e l'attacco alla sinagoga di Halle sono i casi più eclatanti dell'antisemitismo della destra radicale nella Germania contemporanea, ma non sono gli unici. Secondo i dati del Bka infatti, nel 2020 è stato assegnato all'estrema destra il 94,6 per cento dei crimini contro gli ebrei registrati nel paese. Si tratta di 2.224 casi, in aumento del 17,18 per cento dai 1.818 del 2019. In particolare, i reati violenti sono stati 57, in calo dai 73 del 2019. Tuttavia, i casi di lesioni sono saliti da 44 a 51. A gruppi e singoli di sinistra sono stati imputati 10 reati di antisemitismo, con un balzo del 66,67 per cento dai sei del 2019. Motivazioni religiose sono state riscontrate in 31 crimini, con una crescita del 29,17 per cento dai 24 di due anni fa. L'apparato*

affermò di avere compiuto gli atti per mandare un "messaggio forte al popolo, per fermare i danni del partito laburista" e per fermare "una decostruzione della cultura norvegese per via dell'immigrazione in massa dei musulmani". Breivik stesso venne ritratto in un video con indosso simboli cristiani e divise dei Cavalieri Templari. Riconosciuto unico responsabile e sostanzialmente sano di mente, il 24 agosto seguente Breivik fu condannato a ventuno anni di carcere (pena massima dell'ordinamento norvegese)». Tratto da *Attentati del 22 luglio 2011 in Norvegia*, pubblicato su *https://it.wikipedia.org*.

di sicurezza osserva questi sviluppi, mentre il governo rivolge ripetuti appelli alla cittadinanza affinché non rimanga indifferente di fronte al rigurgito dell'odio contro gli ebrei in Germania[46]*"*.

Nello scenario internazionale c'è una costante attenzione verso l'Italia per via della sua storia fascista. Benché durante la guerra il fascismo non avesse raggiunto i livelli apocalittici del nazismo, ne seguì le sorti come fedele alleato e diede applicazione alle discriminazioni contro gli ebrei promulgando nel Regno le leggi razziali oltre ad assumere le azioni repressive tipiche del regime totalitario.

Il neofascismo nel nostro paese è stato fortemente alimentato dai nostalgici e sin dal dopoguerra si formarono movimenti di estrema destra che si posero l'obiettivo di contrastare l'avanzata della sinistra comunista. Negli anni sessanta i movimenti più estremi, di ispirazione fascista, raggiunsero un'elevata capacità organizzativa e molti dei loro accoliti entrarono a far parte dell'ala militarista che avviò il cosiddetto terrorismo "nero", in contrapposizione ai movimenti dell'estrema sinistra che proliferavano in parte delle università e nelle fabbriche. L'anno 1969 segnò l'inizio della strategia della tensione: il 25 aprile ebbe luogo il primo attentato dinamitardo al padiglione FIAT della Fiera di Milano provocando 6 feriti e il 12 dicembre successivo furono fatte esplodere diverse bombe a Roma e Milano, quella presso la Banca Nazionale dell'Agricoltura in Piazza Fontana, nel capoluogo lombardo, provocò 17 morti e 88 feriti. Pur in difetto di rivendicazioni, al termine delle inchieste giudiziarie la magistratura inquirente individuò responsabilità a carico dei movimenti eversivi dell'estrema destra.

Successivamente si verificarono altri gravissimi attentati dinamitardi, tra cui in particolare la strage di Piazza della Loggia a Brescia, compiuta il 28 maggio 1974. L'esplosione avvenne mentre era in corso una manifestazione contro il terrorismo neofascista. L'attentato provocò la morte di 8 persone e il ferimento di altre 102. Nella notte tra il 3 e il 4 agosto 1974, una bomba fu fatta esplodere all'interno del treno *Italicus*, mentre questo transitava presso San Benedetto Val di Sambro, in provincia di Bologna. Nell'attentato morirono 12 persone. Il processo svolto contro imputati neofascisti si concluse con la loro assoluzione. L'ultimo attentato, il più grave della storia repubblicana italiana, avvenne il 2 agosto 1980 alla stazione ferroviaria di Bologna Centrale causando 85 morti ed oltre 200 feriti. Furono accertate responsabilità a carico di appartenenti ai NAR, Nuclei Armati Rivoluzionari[47].

Il terrorismo di estrema sinistra fu condotto da varie organizzazioni, tra cui in particolare le Brigate Rosse, Prima Linea e i NAP, Nuclei Armati Proletari. Le Brigate Rosse furono le più attive su buona parte del territorio nazionale e si dotarono di una organizzazione verticistica che vedeva all'apice un Comitato Nazionale, con compiti di coordinamento delle articolazioni territoriali composte dalle colonne (inizialmente Torino e Milano, poi seguite da altre tra cui Genova e Roma) ciascuna strutturata in più brigate a loro volta composte da più cellule, con un massimo di dieci militanti per ciascuna di esse. Secondo un'inchiesta di Sergio Zavoli, dal 1974 (anno dei primi omicidi ad esse attribuiti) al 1988 le Brigate Rosse hanno rivendicato 86 omicidi: la maggior parte delle vittime era composta da poliziotti e carabinieri, magistrati e uomini politici. A questi vanno aggiunti i ferimenti, i sequestri di persona e le rapine compiute per "finanziare" l'organizzazione.

[46] Tratto da *Judenhass: il rigurgito dell'antisemitismo in Germania*, di FRANCESCO DE FELICE, *www.eunews.it*, pubblicato il 17/05/2021.

[47] «I Nuclei Armati Rivoluzionari (NAR) furono un'organizzazione terroristica italiana d'ispirazione neofascista, nata a Roma e attiva dal 1977 al 1981. Teorici dello spontaneismo armato nazional-rivoluzionario, i NAR segnarono un punto di svolta nell'ambito dell'eversione nera e di rottura nei confronti dei loro padri politici. Attraverso un disconoscimento del passato golpista e stragista dei vecchi fascisti (Ordine Nuovo, Avanguardia Nazionale, Ordine Nero, ecc.) e di un allontanamento dalle logiche del neofascismo missino considerato di sterile contrapposizione ai giovani militanti di sinistra, i NAR impugnarono apertamente le armi contro lo Stato.
Durante i quattro anni di attività i NAR furono responsabili di 33 omicidi». Tratto da *Nuclei Armati Rivoluzionari - https://it.wikipedia.org*.

La nascita delle Brigate Rosse viene fatta risalire a un convegno tenuto nell'agosto del 1970 in località Pecorile, comune di Vezzano sul Crostolo (RE) a cui partecipò un centinaio di delegati dell'estremismo di sinistra provenienti da Milano, Trento, Reggio Emilia e Roma.

Le prime azioni rivendicate risalgono al 1970, e continuarono con il massimo dell'attività tra il 1977 e il 1980. Dopo una fase di cosiddetta «propaganda armata» con attentati dimostrativi all'interno delle fabbriche e sequestri di dirigenti industriali e magistrati, dal 1974 al 1976 vennero arrestati o uccisi i principali brigatisti del gruppo iniziale. Da quel momento la direzione dell'organizzazione passò ai brigatisti nel nuovo Comitato Esecutivo in cui assunse un ruolo determinante Mario Moretti, che potenziarono notevolmente la capacità logistico-militare del gruppo, estendendo l'azione – oltre che nelle città del Nord – anche a Roma e Napoli, moltiplicando gli attacchi sempre più cruenti contro politici, magistrati, industriali e forze dell'ordine. Il 16 marzo 1978, in Via Mario Fani a Roma, le Brigate Rosse sequestrarono il Presidente della Democrazia Cristiana, Aldo Moro, uccidendo i cinque uomini della scorta; con il rapimento e l'uccisione di Aldo Moro il 9 maggio successivo, le Brigate Rosse sembrarono in grado di influire in modo decisivo sull'equilibrio politico italiano. La compatta reazione istituzionale e il successo dell'attività investigativa, in particolare ad opera del Generale dei Carabinieri Carlo Alberto Dalla Chiesa, portarono invece al progressivo smantellamento dell'organizzazione.

Conclusasi sostanzialmente la stagione dell'eversione di destra e di sinistra, i movimenti gravitanti nei due estremismi politici, hanno continuato ad operare e a diffondere le proprie idee e i movimenti di ispirazione neofascista non hanno mai abbandonato l'antisemitismo, coltivando tra le varie iniziative quelle negazioniste della Shoah[48].

Conseguentemente non sono mancati episodi di intolleranza ed aggressioni a sfondo razzista o xenofobo.

Recentemente, il 9 ottobre 2021, nel corso di una manifestazione di protesta contro le recenti normative nazionali in materia di vaccinazioni Covid – 19 e dell'obbligo del permesso verde (*Greenpass*) sui luoghi di lavoro, militanti di estrema destra, in particolare del movimento Forza Nuova, hanno fatto irruzione nella sede romana della CGiL devastandola. L'azione violenta ha causato numerosi feriti e le Forze dell'Ordine hanno arrestato i principali responsabili dell'attacco e i *leader* di Forza Nuova. L'evento ha innescato un dibattito molto acceso e tante voci autorevoli chiedono misure forti contro i movimenti estremisti violenti.

In questi ultimi anni anche negli Stati Uniti gli episodi di razzismo, xenofobia ed intolleranza in genere sono cresciuti in modo assai rilevante ad opera soprattutto di un'estrema destra sempre più spavalda ed intraprendente, composta da organizzazioni diverse tra loro ma coese in alcuni obiettivi che paiono essere comuni.

Tra i vari movimenti di estrema destra operativi negli *States* il primato va dato ai Suprematisti bianchi. *"Il primo giugno l'Adl (Anti-Defamation League) ha pubblicato un rapporto, in cui spiega che varie sigle di suprematisti bianchi "stanno cercando di trarre vantaggio da una crisi nazionale per rilanciare un'agenda violenta". Nel rapporto si parla di neo-nazisti che hanno urlato "Heil Hitler" ai manifestanti di Denver. Militanti di un'altra sigla nazista, il "Nationalist Social Club", sono stati sorpresi ad attaccare i loro adesivi durante un'altra manifestazione del week-end a Boston. Un episodio molto significativo è avvenuto a Minneapolis, dove George Floyd è stato ammazzato. L'80 per cento delle persone arrestate nella notte tra venerdì e sabato, quando la protesta ha cominciato a farsi davvero violenta, "non sono residenti di Minneapolis e sono venute da fuori per distruggere*

[48] Allo stesso modo, anche tra i movimenti dell'estrema sinistra si è consolidato un sentimento antisemita connesso però principalmente con le accuse di *"apartheid"* (ossia la politica di segregazione razziale perseguita dalle minoranze bianche ai danni della libertà e dei diritti civili degli indigeni neri) mosse contro Israele a seguito e in relazione alle differenti condizioni socioeconomiche dei cittadini palestinesi e in particolare di coloro che, provenienti da popolosi insediamenti suburbani collocati ai margini territoriali delle grandi città, previ quotidiani controlli di polizia, vengono impiegati quale manodopera a basso costo nell'economia israeliana. Ravvisando in questo, una politica di oppressione nei confronti del popolo palestinese.

tutto ciò che abbiamo costruito", ha detto il sindaco di Minneapolis, Jacob Frey. Frey ha aggiunto che tra gli arrestati ci sono "molti collegati ai gruppi di suprematisti bianchi". Secondo l'Adl, questi gruppi soffiano sul fuoco, soprattutto nella loro attività online, sperando di scatenare la "guerra razziale"[49].

La recrudescenza neonazista e suprematista bianca è fonte di grande preoccupazione negli Stati Uniti. L'amministrazione Trump al riguardo è stata accusata di non aver mai preso una posizione chiara contro questi movimenti e di aver fomentato le divisioni interne. Nell'occupazione del "Campidoglio" a Washington, sede del Congresso degli Stati Uniti, avvenuta il 6 gennaio 2021 da parte di migliaia di persone, al termine di una manifestazione svoltasi a favore del Presidente "uscente" Donald Trump per protesta contro presunti brogli elettorali nelle elezioni presidenziali Usa, sono stati riconosciuti numerosi appartenenti a movimenti di estrema destra. Un dato di fatto fortemente preoccupante.

In sintesi, l'intraprendenza dei movimenti di estrema destra in Europa e negli USA, e del fondamentalismo islamico costituisce una fortissima criticità per la pace nel mondo ed è prevedibile che le violenze, non solo verbali, abbiano ulteriori seguiti, almeno in questa delicata fase storica.

In tale quadro generale, l'antisemitismo continua e continuerà a rappresentare inevitabilmente uno degli obiettivi prioritari della gran parte di tali organizzazioni, non essendo mai cessata la massiccia denigrazione ancor oggi condotta con gli strumenti della disinformazione e della divulgazione di teorie complottiste, resa ancor più deleteria dall'uso di internet e di piattaforme mediatiche con diffusione planetaria.

6. La verità "confutata" dall'inseminazione negazionista

Il quadro sin qui delineato evidenzia pertanto una situazione internazionale nella quale sia i movimenti di estrema destra che il fondamentalismo islamico hanno registrato una progressiva evoluzione.

Il negazionismo si è quindi rinvigorito in maniera molto accentuata negli ambienti neo-nazifascisti e in buona parte dell'estremismo di destra in generale, ma analoghe attenzioni verso l'argomento sono pervenute dal mondo fondamentalista islamico.

L'iniziativa più sorprendente ha avuto luogo a Teheran ed è singolare perché è stata assunta col coinvolgimento dell'autorità governativa, una *leadership* fortemente teocratica che governa l'Iran dalla nascita della Repubblica Islamica avvenuta a seguito della rivoluzione del 1979, sotto la guida dell'*ayatollah* Khomeini Ruhollah. L'undici ed il dodici dicembre 2006, immediatamente dopo la ricorrenza della giornata mondiale dei diritti umani, il ministero degli Affari Esteri iraniano organizzò un seminario al quale parteciparono 67 "storici" e "studiosi" di 30 paesi. Nonostante che l'intento fosse ufficialmente quello di una conferenza accademica intitolata *"Rivedere l'Olocausto: una prospettiva globale"* [50](il titolo era comunque ambiguo), di fatto si attuò un raduno internazionale di negazionisti e fu dato loro ampio spazio per l'esposizione delle proprie teorie.

[49] Tratto da *George Floyd – Paramilitari, suprematisti bianchi pro-Trump e anarchici: la galassia di gruppi che infiltra la protesta negli Stati Uniti*, di ROBERTO FESTA, pubblicato il 3 giugno 2020 su *www.ilfattoquotidiano.it*.

[50] «La conferenza internazionale sull'Olocausto voluta dal presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad è stata inaugurata questa mattina dal ministro degli Esteri, Manouchehr Mottaki. «L'obiettivo di questa conferenza - ha detto il capo della diplomazia di Teheran - non è quello di negare o meno il genocidio degli ebrei durante la Seconda Guerra Mondiale, ma di chiarire i molti dubbi che circondano l'Olocausto». Per questo, ha aggiunto Mottaki, «abbiamo voluto creare uno spazio aperto dove esporre liberamente i diversi punti di vista che esistono sul tema dell'Olocausto». Mottaki ha poi definito l'Europa terra d'antisemitismo. «Nei paesi islamici - ha voluto sottolineare il ministro degli Esteri della Repubblica Islamica - l'antisemitismo non è mai esistito e nel passato molti ebrei hanno ricoperto importanti incarichi governativi in Iran e in altri paesi della regione». Il ministro degli Esteri iraniano ha poi affermato che «mettere in discussione ufficialmente l'Olocausto è la condizione necessaria per porre degli interrogativi sull'identità del regime sionista». Prima di Mottaki aveva preso la parola Seyyed Rasoul Mussawi, direttore del Centro Studi Politici e Internazionali del ministero degli Esteri della Repubblica Islamica che ospita la conferenza dal titolo "*Rivedere*

L'intento ufficiale dell'iniziativa fu quello di mettere alla prova i limiti della libertà di espressione in Occidente ed aveva luogo sull'onda emotiva delle manifestazioni di protesta scoppiate in diversi Paesi musulmani per la pubblicazione di caricature danesi su Maometto[51]. Il quotidiano Hamshahri, il più diffuso in Iran, promosse un concorso internazionale di vignette sull'Olocausto indetto nel mese di febbraio e, in base a quanto dichiarato dagli organizzatori, pervennero 1200 disegni da 60 paesi e ne furono scelti 204 per l'esposizione alla mostra di Teheran.

Non pago delle iniziative del 2016, nel 2015 e con motivazioni pressoché analoghe, stavolta correlate alla strage perpetrata in Francia presso la redazione del giornale satirico Charlie Hebdo[52], anche in questo caso a seguito della pubblicazione di vignette satiriche su Maometto, venne indetto un secondo concorso al quale pervennero 893 vignette provenienti da disegnatori di 50 Stati diversi[53].

La linea di Teheran rappresenta un "*unicum*" in quanto gli altri governi mediorientali non si sono pubblicamente spinti a tanto. Va comunque posto in evidenza che nella regione araba, sin dagli anni antecedenti il secondo conflitto mondiale, serpeggiava un sentimento antisemita di cui si deve tener conto per comprendere le successive evoluzioni e la realtà contingente.

In particolare, attenti studi hanno evidenziato che[54] «*durante la seconda guerra mondiale, in molte parti del mondo arabo si manifestarono simpatie per il nazismo, non tanto come adesione*

---

l'Olocausto: una visione globale". Alla conferenza, ha detto Mussawi, partecipano 67 esperti e studiosi provenienti da 30 nazioni, tra le quali anche l'Italia. «Quelli che hanno condannato questa conferenza - ha detto Mussawi - non hanno capito l'essenza della riunione di Teheran. Noi non siamo riuniti per negare l'Olocausto e nemmeno per fare di questa conferenza uno strumento politico di pressione sullo Stato sionista, ma bensì per cercare la verità su un tema che da decenni è oggetto di discussione e sulla cui natura esistono opinioni contrastanti*», www.lastampa.it*, pubblicato 11/12/2006.

[51] Le vignette satiriche su Maometto «Nel settembre 2005 il quotidiano danese "Jyllands Posten" pubblica nella sua versione on line alcune vignette satiriche su Maometto. Il sito viene attaccato da hacker islamici che in poche ore ne impediscono la visione. Ma nel gennaio 2006 il "Jyllands Posten" pubblica le stesse vignette sulla versione cartacea. Questa volta la diffusione è inevitabile. In breve fa il giro del mondo la notizia secondo cui un quotidiano di un paese occidentale ha violato quella che la maggioranza dei musulmani considera la regola più sacra dell'Islam: il divieto di raffigurazione del Profeta [...]. Tra l'altro, si tratta di raffigurazioni piuttosto offensive e la pubblicazione provoca lo sdegno di tutti i musulmani nel mondo, alcuni dei quali reagiscono con violenza assaltando le ambasciate danesi». Pubblicato su *www.difesadellinformazione.com*.

[52] «Il 7 gennaio 2015, intorno alle 11:30 del mattino, due individui mascherati e armati di AK-47 entrarono negli uffici del giornale, dichiarandosi affiliati di Al-Qaeda e intimando alla disegnatrice Corinne Rey, tenuta in ostaggio e poi rilasciata, di immettere il codice numerico per entrare nella sede di Charlie Hebdo. Hanno poi aperto il fuoco contro i dipendenti, sparando svariati colpi e gridando in lingua araba *Allāhu Akbar* ("Allah è grande") e causando dodici vittime. Charlie Hebdo, è un periodico settimanale satirico francese, dallo spirito caustico e irriverente. La testata, fondata nel 1970, pubblica vignette e articoli dissacranti nei riguardi della politica, soprattutto nei confronti di soggetti di estrema destra, e di ogni tradizione religiosa, in particolare il cristianesimo, l'Islam e l'ebraismo. In passato, in seguito alla pubblicazione di vignette ritenute offensive da una parte del mondo musulmano, si erano verificate violente proteste. Era accaduto nel 2006 quando il giornale ha ripubblicato la serie delle caricature di Maometto del giornale Jyllands-Posten e nel 2011 quando la sede fu attaccata nella notte tra il 1 e il 2 novembre in seguito alla pubblicazione della copertina del numero 1001 dal titolo "*Charia Hebdo*" rappresentante Maometto», *https://www.opiniojuris.it*, pubblicato il 7/1/2015.

[53] «Un concorso sulle vignette satiriche che prenderà di mira anche l'Olocausto. È quello che andrà in scena a Teheran a maggio durante la seconda edizione dell'*International Holocaust Cartoon Contest*, competizione sulla satira promossa dal quotidiano iraniano Hamshahri per denunciare – secondo quanto si legge nella presentazione – «l'ipocrisia occidentale sulla libertà di parola». «È impossibile in Occidente – hanno spiegato i promotori – scherzare sopra o addirittura discutere alcuni temi legati al giudaismo come l'Olocausto».
L'evento è stato organizzato in risposta alle caricature di Maometto pubblicate nel 2005 dal danese Jyllands-Posten. L'*Iranian House of Cartoon* ha deciso di sponsorizzare l'evento, in risposta alla massiccia pubblicazione di vignette sul profeta apparse sui giornali di tutto il mondo dopo la strage di Charlie Hebdo» (prima edizione n.d.a.), *www.Ilfattoquotidiano.it*, pubblicato l'8 aprile 2015.

[54] *La mezzaluna e la svastica. I segreti dell'alleanza fra il nazismo e l'Islam radicale*, DAVID G. DALIN e JOHN F. ROTHMANN LINDAU, 2009, citato in *Il passaggio dall'antisemitismo al negazionismo islamico*, DEBORAH BOERMAN,

alle dottrine hitleriane, quanto come ostilità contro gli inglesi. Il leader del movimento arabo palestinese - gran muftì di Gerusalemme HajJ Amin al Husayni - si schierò apertamente a fianco di Hitler con il duplice obiettivo di interrompere l'insediamento ebraico in Palestina e di realizzare, a fianco della Germania ma grazie ad una guerra santa dell'Islam, la "Soluzione finale" del problema ebraico in tutto il mondo. La storia del Muftì Husayni aiuta ad inquadrare la genesi dell'antisemitismo musulmano. La sconfitta dell'Impero ottomano durante la Prima guerra mondiale segnò, dopo secoli di conquiste dell'Islam, la fine del Califfato. La Palestina era sotto mandato britannico e, in seguito alla dichiarazione Balfour, gli ebrei di tutto il mondo vennero incoraggiati a raggiungere la loro «Terra promessa» in vista di un probabile futuro Stato ebraico. In questo contesto, nel 1921, Hag Amin al-Husayni venne nominato Muftì di Gerusalemme e divenne il più importante leader islamico del Medio Oriente; è forse il nonno dell'attuale fondamentalismo islamico e della lotta armata (Intifada) contro gli ebrei condotta oggi da numerose organizzazioni terroristiche islamiche. Il Muftì fu il primo politico a proclamare la jihad contro le "potenze anglo-giudee" osteggiate da Hitler. Il suo appello a creare un "Nuovo Ordine Mondiale" è del 1931, data del primo congresso islamico mondiale, che si svolse a Gerusalemme. Ma Hag Amin al-Husayni si rifiutò di limitare la jihad a Gerusalemme, allora sotto mandato britannico: si immaginava già che l'emigrazione ebrea dall'Europa avrebbe portato a un nuovo Stato, dopo la dichiarazione Balfour, l'emigrazione dovuta ai pogrom in Russia ed ai regimi nazifascisti che crescevano in Europa. Siglò così un'alleanza con la Germania, spingendo le nazioni islamiche verso la jihad e il nazifascismo».

Emblematica al riguardo la lettera che il *Muftì* di Gerusalemme al-Husayni[55] inviò ad Hitler il 20 gennaio 1941[56].

«Il negazionismo arabo della Shoah, dal '67 in avanti sempre più accanito, nasce dall'opposizione al riconoscimento dello Stato di Israele: *cancellare la Shoah è il modo per cancellare le ragioni di esistere di quello stato. Il negazionismo in realtà è un atteggiamento relativamente recente fra i musulmani ed ha preso sempre più piede, in connessione con l'inasprirsi del conflitto arabo/israeliano. Oggi l'estremismo religioso islamico utilizza gli argomenti classici dei negazionisti*

---

pubblicato Deborah Boerman. Pubblicato Rivista online di ricerca storica letteratura e arte *Lineatempo* n. 9/2009, *www.lineatempo.eu*.

[55] «Dopo la guerra, scampato a Norimberga, al-Husayni si divise tra l'Egitto, dove rinsaldò i rapporti con Sayyid Quøb e Hassan al-Bannah, rispettivamente il teorico e il fondatore dei Fratelli musulmani, e Beirut: qui pose sotto la sua ala protettiva un suo giovane parente che negli anni successivi diventerà un protagonista della politica mediorientale: Yasser Arafat che, dopo aver militato all'inizio degli anni '50 nei Fratelli Musulmani, diventò così allievo ed erede di Al Husayni. Quest'ultimo riuscì a imporre la *leadership* di Arafat sui palestinesi, utilizzando come collante proprio l'antisemitismo. Morì a Beirut nel 1974». *Il passaggio dall'antisemitismo al negazionismo islamico*, DEBORAH BOERMAN, pubblicato Rivista online di ricerca storica letteratura e arte *Lineatempo* n. 9/2009, *www.lineatempo.eu*.

[56] Estratto della Lettera del *Muftì* a Hitler, 20 gennaio 1941, Baghdad.

«[…] E adesso, dopo tanti altri paesi della penisola arabica, è giunto il momento della Palestina. Il suo caso, Eccellenza, le è ben noto poiché anche la Palestina ha sofferto della perfidia inglese. Si tratta di creare un ostacolo all'unità e all'indipendenza dei paesi arabi contrapponendoli direttamente agli ebrei di tutto il mondo, nemici pericolosi le cui armi segrete sono il denaro, la corruzione e l'intrigo, oltre alle baionette britanniche. Da vent'anni ormai ci ritroviamo faccia a faccia con queste diverse forze. Armati di una fede invincibile nella loro causa, gli arabi di Palestina hanno combattuto con i mezzi più rudimentali. La questione della Palestina, inoltre, ha unito tutti i paesi arabi in un odio comune per gli inglesi e gli ebrei. Se l'esistenza di un nemico comune è il preludio alla formazione di un'unità nazionale, possiamo dire che il problema palestinese ha accelerato questa unità. Dal punto di vista internazionale, gli ebrei di tutto il mondo hanno accordato la propria fedeltà all'Inghilterra nella speranza che, in caso di vittoria, essa riesca a realizzare i loro sogni in Palestina e anche nei vicini paesi arabi. Se gli arabi vengono aiutati a sconfiggere gli obiettivi sionisti, gli ebrei, soprattutto quelli americani, si demoralizzeranno vedendo svanire nel nulla l'oggetto dei loro sogni, tanto che non saranno più così entusiasti di aiutare la Gran Bretagna e si ritireranno prima della catastrofe. Il gran *Muftì* di Palestina Muhammad Amin al-Husayniī».

Dall'appendice del libro *"La mezzaluna e la svastica. I segreti dell'alleanza fra il nazismo e l'Islam radicale"*, David G. Dalin e John F. Rothmann Lindau, 2009, corrispondenza e documenti, ripreso in *"Il passaggio dall'antisemitismo al negazionismo islamico"*, Deborah Boerman, Pubblicato Rivista online di ricerca storica letteratura e arte *Lineatempo* n. 9/2009, *www.lineatempo.eu*.

europei e statunitensi […]. A partire dagli anni Ottanta il negazionismo attecchisce sempre più in diversi paesi del Medio Oriente. Laddove in precedenza la percezione più diffusa in questi paesi era che l'Occidente avesse creato Israele per lavarsi la coscienza dai crimini della Shoah (mentre alcuni estremisti esprimevano sentimenti apologetici nei confronti del nazismo), man mano che si diffonde la propaganda negazionista è l'esistenza stessa del genocidio a essere messa in discussione. Imbeccati dai negazionisti occidentali, alcuni opinionisti arabi si convertono alla tesi dell'inesistenza della Shoah. Nel corso degli anni Novanta, e sempre di più dopo l'esplosione della seconda intifada, le tesi negazioniste proliferano sulla stampa araba, innestandosi grossolanamente sul mito della cospirazione ebraica (da tempo motivo ricorrente della propaganda antisionista) […][57]».

I prodomi della causa palestinese risalgono dunque al periodo successivo al termine del primo conflitto mondiale. Divenuta nel tempo la principale criticità per la stabilità dell'intero Medio Oriente, trasformata in un simbolo dell'oppressione sionista, la mancata soluzione della questione palestinese, insieme ad altre criticità tra cui le ingerenze economiche delle multinazionali e la presenza nelle terre sacre alla religione islamica di contingenti armati di Stati occidentali (benché ciò sia sempre avvenuto col pieno consenso ed in accordo con i paesi ospitanti), ha alimentato conseguentemente sentimenti antisemiti e/o antioccidentali che le *leadership* dei movimenti integralisti cercano di trasmettere soprattutto ai più giovani. Si attuano così veri e propri reclutamenti nelle fila di *Al Qaeda*, dell'ISIS e delle altre organizzazioni votate all'integralismo islamico che sono ben numerose e diffuse su tutto il territorio, in grado di realizzare una comunanza di sentimenti transnazionale che spesso sovrasta la volontà e l'autorità dei governi locali i quali, preoccupati di preservare il potere, evitano di farsele nemiche. In questo contesto si inserisce dunque, per ritorsione alla politica attuata da Israele, il rifiuto della Shoah, che viene apertamente contestata assicurando credito alle tesi dei negazionisti. Una situazione decisamente difficile che la pur corposa parte moderata del mondo arabo e le sue eccellenze culturali non riescono a contenere.

Nel mondo occidentale, invece, l'affermazione delle tesi del negazionismo ha trovato spazio essenzialmente in quell'humus culturale, costantemente intriso da sentimenti estremamente nazionalisti, erede del "patrimonio" antisemita maturato per millenni e giunto alla sua massima evoluzione negli ultimi due secoli, nel quale i nostalgici del nazifascismo hanno ritrovato un *leit motiv* in grado di creare collegamenti tra le diverse organizzazioni nazionali infraeuropee e tra l'Europa e gli Stati Uniti.

Ripercorrendo le tappe più significative del negazionismo si può iniziare da Willis Allison Carto, un reduce della Seconda guerra mondiale che aveva combattuto nelle Filippine. Questi nel 1955 fondò un'organizzazione chiamata *"Liberty Lobby"*, attiva sotto il suo controllo fino al 2001, allorquando l'organizzazione fu costretta al fallimento a seguito di una causa legale. La *Liberty Lobby* sosteneva l'idea di una razza pura degli Stati Uniti ed incolpava gli ebrei dei problemi che affliggevano il suo paese e il mondo intero. Nel 1978 fondò *"l'Institute for Historical Review"*, con l'intento di diffondere tesi a favore del negazionismo e tematiche razziste.

Altre voci si levarono nella stessa direzione, tra cui quella del sacerdote protestante Gerald L. K. Smith che nel 1959 fondava una rivista razzista e antisemita *"The Cross and the Flag"*, attraverso la quale promulgava tesi negazioniste arrivando a sostenere che i sei milioni di ebrei che si stima siano stati uccisi durante la Shoah, fossero in realtà immigrati negli Stati Uniti.

Lo storico americano Harry Elmer Barnes era noto per il suo revisionismo e la negazione dell'Olocausto che sosteneva attraverso la pubblicazione di articoli nel periodico liberale *"Rampart Journal*". In un articolo del 1964 intitolato *"Zionist Fraud"*, pubblicato su "*The American Mercury"*, Barnes scrisse a proposito del negazionista francese Paul Rassinier: *«Il coraggioso autore attribuisce la colpa principale della falsa rappresentazione a coloro che dobbiamo chiamare i truffatori dei crematori, i politici israeliani che traggono miliardi di marchi da cadaveri inesistenti, mitici e*

[57] *Il passaggio dall'antisemitismo al negazionismo islamico*, DEBORAH BOERMAN. Pubblicato Rivista *online* di ricerca storica letteratura e arte *Lineatempo* n. 9/2009, *www.lineatempo.eu*.

immaginari, il cui numero è stato calcolato in modo insolitamente distorto e disonesto". Nel suo saggio del 1966 *"Revisionism: A Key to Peace"*, Barnes scrisse: *"anche se si dovesse accettare l'accusa più estrema ed esagerata di Hitler e dei nazionalsocialisti per le loro attività dopo il 1939 […] è facile dimostrare che le atrocità degli Alleati nello stesso periodo furono più numerose per quanto riguarda le vittime e furono effettuate per la maggior parte con metodi più brutali e dolorosi di quel presunto sterminio nelle camere a gas*[58]*».*

Nel 1973 il professore di letteratura inglese all'università La Salle di Philadelphia, Austin J. App, pubblicò un opuscolo dal titolo "*The six milion swindle: Blackmailing the German People for Hard Marks with Fabricated Corpses"* (la truffa dei sei milioni: come estorcere marchi al popolo tedesco con cadaveri fasulli), che ebbe largo seguito tra i negazionisti. In particolare, contestava sia l'esistenza di un piano nazista per l'eliminazione degli ebrei, sia il numero delle vittime della Shoah e sosteneva che la maggior parte degli ebrei uccisi dai nazisti fossero criminali giustamente giustiziati.

Un altro docente universitario, Arthur R. Butz, professore associato di ingegneria elettrica alla Northwestern University, nel 1976 pubblicò *"The Hoax of the Twentieth Century: The Case Against the Presumed Extermination of European Jewry"*, sostenendo che l'Olocausto fosse una bufala propagandistica.

Nel 1988 un sedicente specialista nei metodi delle esecuzioni capitali, Fred Leuchter, si recò in visita ad alcuni campi di sterminio tra cui Auschwitz e dopo aver ispezionato le camere a gas pubblicò un rapporto intitolato *"An Eneering Report on the Alleged Execution Gas Chambers at Aushwitz, Birkenau and Majdanek, Poland"*. Il "Rapporto Leuchter" conteneva una serie di affermazioni mendaci volte a mettere in discussione il fatto che le camere a gas fossero usate per uccidere le persone e i crematori per bruciare i cadaveri su larga scala. Leuchter affermava che una camera a gas poteva ospitare solo 278 persone. Formulava questa cifra partendo dal presupposto fittizio che una persona in piedi occupasse quasi un metro quadrato di superficie (0.836 mq), mentre in realtà molte più persone possono essere stipate in ogni metro quadrato della camera a gas. Quindi, anche se le camere a gas fossero esistite effettivamente, secondo Leuchter in ciascuna di esse potevano essere uccise solo 278 persone e non 2mila, e ciò non tutti i giorni ma piuttosto una volta alla settimana, poiché riteneva che ci volesse una settimana per arieggiare e sanificare la camera a gas. Si tratta di un'ipotesi del tutto infondata, elaborata senza alcuna prova tecnica a sostegno o fonti storiche[59].

Il rapporto Leuchter venne ripreso con entusiasmo dai negazionisti di tutto il mondo e spesso viene ancor oggi citato, benché nel 1990 emerse che il suo autore, nel corso di un procedimento penale nel Massachusetts contro di lui, ammise di non aver conseguito la laurea o l'abilitazione in ingegneria e che non aveva alcuna formazione in biologia, tossicologia o chimica. La conoscenza di queste materie era fondamentale per la validità di una relazione come quella che era stata elaborata dal Leuchter[60].

Il negazionista dell'Olocausto Bradley Smith, fondatore nel 1987 del *"Committee for Open Debate on the Holocaust"* (CODOH), faceva parte di un gruppo storico di negazionisti, un gruppo di veterani che includeva Willis Carto. Smith negava ogni fatto sull'Olocausto: ha ridimensionato il numero delle esecuzioni, ha respinto le camere a gas come "false" e ha messo in dubbio l'esistenza di una "Soluzione Finale" pianificata. Non si impegnò nel cosiddetto "revisionismo" fino all'età di quasi 50 anni, allorquando lesse una copia di *"The Problem of the Gas Chambers"* di Robert Faurrison. L'opuscolo, come Smith ricordò nelle sue memorie *"Confessions of a Holocaust Revisionist"*, cambiò la sua vita. Da quel momento in poi, la negazione dell'Olocausto di Smith fu

[58] Tratto da *https://en.wikipedia.org*.

[59] Tratto da *Memorial and museum. auschwitz-birkenau. Leuchter Report,* pubblicato su *http://auschwitz.org*.

[60] Riferimenti su Willis Allison Cart, Gerald L. K. Smith, Harry Elmer Barnes, Arthur R. Butz e Fred Leuchter, tratti da *Holocaust denial: key dates*, pubblicato su *Encyclopedia.ushmn.org*.

assoluta – confutò ogni prova che gli veniva presentata, dalle testimonianze oculari alle fotografie dei campi di concentramento ai documenti storici – ed era determinato a condividere ampiamente le sue nuove convinzioni, specialmente nei campus universitari. Dal 1987 al 2001, CODOH ha gestito il Campus Project, il tentativo di Smith di alimentare la negazione dell'Olocausto nei campus universitari pubblicando saggi in oltre 350 giornali studenteschi[61].

A fronte di queste iniziative, considerate tra le più significative ad opera dei negazionisti negli Stati Uniti, anche nel vecchio continente molte voci si levarono a sostegno della negazione della Shoah.

Tra i primissimi messisi in luce subito dopo la fine della Seconda guerra mondiale spicca Maurice Bardèche, un saggista, giornalista e critico d'arte francese, conosciuto soprattutto per la sua attività di giornalista neofascista. Nel 1948 scrisse *"Nuremberg ou la Terre Promise"*, definendo illegale e amorale il giudizio degli Alleati nei confronti degli esponenti del *Terzo Reich* ai Processi di Norimberga. Uno dei primi lavori di letteratura negazionista dell'Olocausto, la sua pubblicazione, stampata in 25.000 copie, gli costò una condanna e 50.000 franchi di multa. Recidivo pubblicò *"Nuremberg II ou les Faux-Monnayeurs"* per il quale fu condannato ad un anno di prigione per apologia dei crimini di guerra con divieto di vendita del libro.

Nel 1950, Paul Rassinier, un ex deportato politico francese, che durante la guerra era stato arrestato dalla Gestapo e torturato (ma non fu internato in un campo di sterminio), pubblicò il libro *"Le Mensonge d'Ulysse"* nel quale definì la shoah una menzogna storica elaborata dagli Alleati. Nei suoi scritti Rassinier si scagliò soprattutto contro le testimonianze sulle camere a gas, che reputava incomplete, inesatte e, talvolta, falsificate, aggiungendo inoltre che le autorità naziste non avrebbero mai disposto l'ordine per uno sterminio fisico degli ebrei e mise in dubbio l'esistenza stessa delle camere a gas. Lo storico statunitense Harry Elmer Barnes fu a tal punto colpito dalle opere del Rassinier che riuscì a farle pubblicare in parte negli Stati Uniti.

Nel 1979 Robert Faurisson Aitken, professore di letteratura francese all'Università di Lione, saggista e pubblicista francese con cittadinanza britannica, noto soprattutto per i suoi lavori negazionisti, fu autore di una serie di articoli pubblicati nella rivista *Journal of Historical Review* (rivista californiana di estrema destra), e in altre riviste e periodici a sfondo politico improntati sulla stessa linea, e di lettere inviate ai quotidiani francesi, in particolare a *Le Monde*, contestando l'Olocausto, negando l'esistenza delle camere a gas, l'uccisione sistematica degli ebrei europei durante la seconda guerra mondiale con l'utilizzo del gas e l'autenticità del diario di Anna Frank. Tali affermazioni indussero reazioni sdegnate tra cui quella di 34 storici che redassero un documento accusandolo invece di oltraggio alla verità, pubblicato da *Le Monde*. Oltreoceano altri intellettuali si schierarono dalla sua parte invocando la sacralità della libertà di espressione prevista dal Primo Emendamento della Costituzione Statunitense[62].

In Italia il neofascismo si associava alle tesi negazioniste cercando di favorirne la divulgazione. Negli anni '60 in particolare, il *Gruppo di Ar*[63], che faceva capo al *leader* neofascista Franco Freda, cominciò a pubblicare in Italia i primi testi propriamente negazionisti.

Analogamente anche diversi intellettuali produssero elaborati critici, tra questi spiccava Carlo Mattogno, saggista considerato il principale esponente del negazionismo dell'Olocausto in Italia. *«Nelle sue numerose pubblicazioni, Mattogno nega che siano state pianificate e poste in essere azioni di sterminio nella Germania nazista, in particolare contro ebrei e zingari: i lager sarebbero stati quindi dei meri luoghi di concentramento, transito, lavoro o soggiorno, funzionali ad*

[61] Tratto da *Holocaust Denier Bradley Smith's Legacy of Lies*, pubblicato su *www.adl.org* il 23 febbraio 2016.

[62] Riferimenti su Maurice Bardèche, Paul Rassinier e Robert Faurisson Aitken tratti da *La mappa del negazionismo nel mondo*, di Eleonora Russo, pubblicato su *www.panorama.it* il 2 febbraio 2018 e tratti da *https://it.wikipedia.org*.

[63] "Gruppo di studio" denominato "Gruppo di Ar", con le Edizioni di Ar, casa editrice militante nella destra neofascista sulla scia del pensiero di Julius Evola. Tra i volumi pubblicati troviamo tutti gli scritti di Adolf Hitler, incluso il *Mein Kampf,* numerosi volumi revisionisti, tra cui *Auschwitz: fine di una leggenda* di Carlo Mattogno […]. Tratto da *Franco Freda* pubblicato su *https://it.wikipedia.org*.

una politica di evacuazione di alcune categorie di persone potenzialmente pericolose. Per Mattogno i tedeschi desideravano unicamente far emigrare gli ebrei dalla Germania, in quanto gli ebrei stessi sarebbero stati i primi a dichiarare la propria opposizione verso il regime nazista. L'Olocausto non sarebbe altro che un'enorme macchinazione propagandistica, nata negli ambienti dei lager ad opera delle cellule resistenziali ebraiche, sistematizzata in seguito dai Sovietici, imposta da tutti gli Alleati alla fine della guerra grazie ai processi di Norimberga - che egli ritiene in gran parte basati su prove e testimonianze false o falsificate - e definitivamente accettata e ulteriormente propagandata dagli storici e dai principali Stati del mondo[64]*».*

Tra le varie iniziative avviate in Italia, alcune erano finalizzate alla divulgazione di articoli, opuscoli, libri negazionisti e tra questi in particolare gli scritti di Faurisson, che nel 2012 trovarono spazio, tra l'altro, anche sul quotidiano politico *"Rinascita",* sotto la direzione di Ugo Gaudenzi.

Sempre nell'anno 2012 veniva diffuso sul *web* un documentario italiano dal titolo *"Wissen Macht Frei, La conoscenza rende liberi"* che traendo spunti dal copioso materiale multimediale diffuso dai blog negazionisti, forniva una rilettura degli eventi verificatisi nel periodo nazista[65].

L'uso delle piattaforme di internet in chiave propagandistica deve indurre attente riflessioni poiché è proprio su tale fronte che si sono concretizzate le iniziative più pericolose e destabilizzanti. La ricerca spasmodica di spazi mediatici in cui propagare la messaggistica in modalità *smart*, sotto forma di pacchetti di grande impatto emotivo, in assenza di qualsivoglia forma di contraddittorio, ha caratterizzato le attività guarda caso delle organizzazioni terroristiche di cui si è parlato, quali *Al Qaeda* e ISIS, ma anche del fondamentalismo islamico e degli estremismi ideologici.

In questo contesto emerge che il negazionismo viene puntualmente veicolato nel *web* come ben evidenziato in un saggio sul negazionismo scritto dallo storico italiano Claudio Vercelli, *"Il negazionismo. Storia di una menzogna"*. L'autore descrive la nascita e lo sviluppo del negazionismo dell'Olocausto, dalle sue origini subito dopo la Seconda guerra mondiale fino agli anni Duemila. Molto argute le sue osservazioni laddove afferma che il negazionismo trova un ambiente favorevole su internet nelle *chat*, nei *blog* e nei *social network*, dove spesso *«il principio stesso della prova è reso opzionale, e quindi asservito alla predominanza dei processi di persuasività e seduzione intellettuale»*. Il negazionismo alimenta così un *«relativismo gnoseologico e cognitivo che si incontra con il cinismo e lo scetticismo, fattori che giocano un ruolo rilevante nel modo in cui una parte dei giovani e dei meno giovani si rapporta a sé e al mondo circostante».*

A seguito di un'analisi molto attenta del fenomeno, l'autore fornisce altresì un interessante elenco delle tecniche seguite dai negazionisti e che caratterizzano l'impostazione delle loro teorie[66]*.*

---

[64] Tratto da "Carlo Mattogno" pubblicato su *https://it.wikipedia.org*.

[65] *Wissen Macht Frei* (La conoscenza rende liberi). Comincia così, con un chiaro riferimento alla scritta *Arbeit macht frei* di Auschwitz un documentario pubblicato su *Youtube* e messo in rete a sostegno della tesi negazionista sull'Olocausto. Immediato e unanime lo sdegno suscitato dal filmato che dura un'ora e trenta minuti, ha data di caricamento il 3 aprile 2012 e, alle 18 di oggi, è stato visualizzato 304 volte. La voce narrante del documentario è di un giovane italiano e vi sono intervistati diversi storici, o presunti tali, del negazionismo. Il documentario si apre con un cartello che recita: «Attenzione, la pubblicazione e la distribuzione di questo video costituisce reato ed è passibile di arresto in 12 Paesi europei». Pubblicato il 6 aprile 2012 da *www.ansa.it*.

[66] Claudio Vercelli elenca come segue le principali tecniche argomentative utilizzate dai negazionisti:

«chiedere continuamente prove specifiche» della realtà della Shoah, per poi, quando tali prove vengono fornite, dichiararle comunque lacunose, insufficienti o manipolate;

«dire poco o nulla riguardo alla propria posizione, attaccando piuttosto i punti deboli e gli errori altrui»;

«generalizzare l'imputazione d'errore, secondo il principio *falsus in uno, falsus in omnibus*»;

«decontestualizzare le affermazioni altrui, privandole di tutti quei rapporti e quei nessi che fanno sì che le singole fonti abbiano un senso»;

«trasformare ogni elemento critico in una disamina della validità dell'intero impianto storiografico e, non di meno, del suo oggetto di studio»;

«concentrarsi su ciò che non è noto e ignorare quello che invece lo è»;

«istituire un nesso di equivalenza morale tra sterminio e delitti diversi (ad esempio con il bombardamento di Dresda e la bomba atomica) nonché con fatti distinti (l'internamento dei civili americani di origine giapponese nei campi istituiti

Per Vercelli l'intima natura del negazionismo è *«quella di essere un meccanismo per la riscrittura della storia, buttando fuori da essa quei crimini contro l'umanità che rivelano la natura assassina dei regimi nazifascisti»*.

Sul piano pubblico, a fronte di uno scenario internazionale che vede sempre più numerosi gli Stati che hanno introdotto o migliorato la tutela giudiziaria e promulgato leggi nazionali con l'intento di criminalizzare determinati comportamenti xenofobi, razzisti e antisemiti, compreso il negazionismo, sia pure in rapporto alle differenti sfumature e sensibilità locali, ha suscitato molto scalpore l'approvazione il 1° febbraio 2018, da parte del parlamento polacco, di una legge che prevede pene fino a tre anni di carcere per coloro che definiscano polacchi i campi di sterminio costruiti dai nazisti sul suolo polacco (Treblinka, Auschwitz-Birkenau, Chelmo, Belzec, Sobibor e Maidanek) e per coloro che attribuiscano responsabilità o connivenze alla Polonia per i crimini compiuti dai nazisti[67]. I motivi delle conseguenti forti critiche sollevate soprattutto da Israele, ma anche dagli Stati Uniti, sono legati al timore che la nuova legge possa essere utilizzata per tutelare anche coloro tra i polacchi che si fossero resi colpevoli di comportamenti antisemiti.

In tale contesto il negazionismo è cresciuto in modo preoccupante tra la popolazione. In Italia, in base a una ricerca dell'Eurispes, *"Rapporto Italia 2020"*, in circa 15 anni dal 2006 al 2020, la percentuale dei negazionisti, di coloro che negano la Shoah, è passata dal 2,7 % del campione degli intervistati al 15,6%! Un dato estremamente preoccupante. Il 16,1% non crede che la persecuzione degli ebrei abbia fatto così tante vittime come viene sostenuto e il 37,2% ritiene che le azioni antisemite siano state "bravate messe in atto per provocazione o per scherzo"[68].

La situazione italiana non è certamente diversa da quella del resto dell'Europa, il cui dato complessivo è tendenzialmente peggiore. In base ad un sondaggio di Eurobarometro, *"percezione dell'antisemitismo"*, pubblicato il 22 gennaio 2019, anche se la maggioranza dei cittadini dell'Unione Europea stigmatizza il negazionismo (53%), c'è mezza Europa che non lo riconosce come problema. Tra chi proprio sostiene che nel negare l'Olocausto non ci sia niente di male (38%) e chi non sa cosa pensare al riguardo (9%). C'è un problema di ignoranza di fondo, a giudicare dai dati raccolti dall'istituto di statistica. Appena quattro europei su dieci (43%) ritengono che l'Olocausto sia

---

dagli statunitensi durante la guerra)», il tutto con lo scopo di attribuire agli Alleati «responsabilità pari (o superiori) a quelle tedesche»;

«alternativamente enfatizzare o sminuire l'impatto del medesimo dato, a seconda delle necessità retoriche che il testo impone, di pagina in pagina»;

«riferirsi a una teoria del complotto in base alla quale esisterebbe «un progetto "sionista" per diffamare la Germania attribuendole un passato così intollerabile per lucrare, da tale senso di colpa, denari a proprio vantaggio»;

«associare il silenzio e le omissioni adottati dai responsabili dello sterminio, mentre esso veniva perpetrato, alla sua inesistenza»;

«chiedere ossessivamente una singola prova, sapendo che essa non esiste se non è mantenuta all'interno del contesto di eventi ove assume uno specifico significato».

Tratto da articolo su *Il negazionismo. Storia di una menzogna*, pubblicato su *https://it.wikipedia.org*, riferimento libro pubblicato di Claudio Vercelli, *Edizioni Laterza*, 2013.

[67] Tratto da: *La decisione di Varsavia Polonia, via libera alla legge sull'Olocausto:* «I campi di sterminio non siano definiti polacchi […]. Il Senato polacco ha approvato in via definitiva la legge sull'Olocausto che vuole difendere l'immagine del Paese ma che è stata criticata da Israele, secondo cui Varsavia vuole "riscrivere la storia". La legge prevede fino a tre anni di carcere o una multa per chi definisca 'polacchi' i "campi di sterminio installati dai nazisti in Polonia durante la Seconda guerra mondiale. 57 voti a favore, 23 contrari. Serve la firma del Presidente. Approvata con 57 voti favorevoli e 23 contrari e due astenuti, la legge deve ora essere firmata dal presidente, Andrzej Duda. I campi di sterminio? "Non siano definiti polacchi" Per i conservatori polacchi, l'uso del termine "campo di sterminio polacco" induce a pensare che la Polonia abbia avuto responsabilità nell'olocausto nazista. Israele invece contesta il tentativo di negare la partecipazione di alcuni polacchi allo sterminio degli ebrei e persino la possibilità di perseguire i sopravvissuti all'olocausto che potrebbero evocare tali casi. Israele: "Così si distorce la storia". Dopo l'approvazione della legge venerdì scorso dalla Camera bassa, il premier Benjamin Netanyahu ha protestato in modo veemente: "Non tollereremo che la verità venga distorta e la storia riscritta o l'olocausto negato"». Pubblicato il 1° febbraio 2018 su *www.rainews.it*.

[68] Tratto dall'articolo *Aumenta il negazionismo, per oltre il 15% Shoah inventata*, *https://www.ansa.it*, pubblicato il 22 gennaio 2021.

insegnato "sufficientemente" a scuola (44%, il dato italiano). Segno che gli Stati membri non svolgono quel ruolo educativo che dovrebbero. Anche perché chi riceve un'istruzione risulta più sensibile e attento alla problematica. *"L'analisi socio-demografica* – recitano le conclusioni dello speciale sondaggio – *mostra quanti sono rimasti più a lungo nell'istruzione sono costantemente più preoccupati per l'antisemitismo e le sue manifestazioni"*[69]*.*

Un'altra indagine dall'Agenzia dell'UE per i Diritti Fondamentali, pubblicata il 10 dicembre 2018 ha preso in esame invece le risposte fornite da 16.300 persone di origine ebraica che hanno messo in forte evidenza i timori avvertiti per l'antisemitismo anche in ragione di situazioni vissute personalmente. In particolare, l'89% di questi pensa che l'antisemitismo sia cresciuto notevolmente negli ultimi 5 anni, che molto problematico sia l'antisemitismo che viaggia su internet e sulle piattaforme sociali. Il 28% dichiara di aver subito molestie almeno una volta nel corso dell'anno precedente. Il 79% delle persone che ha subito molestie a sfondo antisemita negli ultimi 5 anni non ha sporto denuncia né alla polizia né ad altre organizzazioni. Il 34% ha dichiarato che evita di recarsi a eventi o siti ebraici perché non si sente sicuro. Un fatto particolarmente preoccupante è che il 38% di loro ha preso in considerazione l'eventualità di emigrare perché non si sente sicuro in quanto ebreo in Europa e il 70 % ritiene inefficaci gli sforzi degli Stati membri volti a contrastare l'antisemitismo.

In poche parole, gli ebrei ritengono che negli ultimi 5 anni l'antisemitismo in Europa sia cresciuto e una parte consistente non si ritiene più al sicuro[70]. Si tratta di risposte molto preoccupanti.

Fortunatamente, però, la reazione internazionale è stata alquanto compatta nella direzione della tutela dei diritti umani attraverso il perseguimento dei comportamenti censurati dai singoli ordinamenti giuridici nazionali. Non più quindi semplici enunciazioni dei diritti ma anche sanzioni penali che rappresentano il raggiungimento di un obiettivo importantissimo.

La scelta quasi obbligata di rafforzare la tutela con norme di tipo penale ha indotto accesi dibattiti tra coloro che ravvisano la necessità di inquadrare precise responsabilità penali alle condotte basate sul negazionismo e coloro che invece sostengono la necessità di tutelare sempre qualunque forma di pensiero, ravvisando nella norma sanzionatoria un eccesso e anche per assurdo il rischio che possa arricchire di contenuti le posizioni negazioniste cosa questa che invece non avrebbe luogo se si lasciasse la materia alle contro argomentazioni degli storici.

Il dibattito fu molto acceso in Italia allorquando nell'anno 2007 l'allora Ministro della Giustizia Clemente Mastella annunciò l'intenzione di presentare un disegno di legge al fine di introdurre nel Codice penale i delitti di istigazione a commettere crimini contro l'umanità e di apologia di crimini contro l'umanità. Si trattava di un'aggravante del reato di istigazione a delinquere, concretizzata dalla *"negazione, in tutto o in parte, dell'esistenza di genocidi e di crimini contro l'umanità per i quali ci sia stata una sentenza definitiva di condanna dell'autorità giudiziaria italiana o internazionale".* Le immediate critiche degli storici parvero fondate e autorevoli secondo molti[71].

---

[69] Tratto da *L'Olocausto non è mai esistito: la metà degli europei tollera il negazionismo*, *https://europa.today.it*, pubblicato il 22 gennaio 2019.

[70] Tratto da *Giornata della memoria e antisemitismo in Europa*, *www.assemblea.emr.it*, pubblicato gennaio 2019.

[71] Secondo Giuseppe Puglisi, *A margine della C.D. Aggravante di negazionismo: tra occasioni sprecate e legislazione penale simbolica,* pubblicato da *Diritto Penale Contemporaneo*, le critiche degli storici furono fondate e autorevolmente formulate.

Prima considerazione: il negazionista, se punito, diventa alfiere della libertà di espressione. Un martire, che – appunto – testimonia la ritrosia dello Stato a confrontarsi, preferendo una soluzione sbrigativa, quale la sanzione penale [...].

Secondo rilievo: l'imposizione di una verità di Stato collide altresì con la fiducia che ognuno deve riporre nel *free marketplace of ideas* di matrice statunitense. Si tratta dell'idea milliana per cui anche nella menzogna ci può essere un fondo di verità e impedire la sua espressione vorrebbe ritenere di essere infallibili […].

Ultima indicazione: l'impostura negazionista va combattuta mediante una costante battaglia culturale che [...] non può, né in questa materia né in altre più pacificamente tutelabili, mai venir meno.

A seguito di queste posizioni critiche e con l'interruzione della legislatura il progetto si arenò e venne messo da parte.

7. La reazione del diritto internazionale. Le legislazioni nazionali

Dalla fine della Seconda guerra mondiale in poi il diritto internazionale riconosce posizione apicale alla tutela dei diritti universali dell'uomo.

Il 10 dicembre 1948, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò e proclamò solennemente la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani che il Segretario Generale diffuse ampiamente non soltanto nelle cinque lingue ufficiali dell'Organizzazione internazionale, (cinese, francese, inglese, russo e spagnolo) ma anche in quante altre lingue fosse possibile usando ogni mezzo a sua disposizione.

Il testo è preceduto da alcune considerazioni di estrema importanza, le prime tre in particolare recitano:

- *… il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo;*
- *… il disconoscimento e il disprezzo dei diritti umani hanno portato ad atti di barbarie che offendono la coscienza dell'umanità, … l'avvento di un mondo in cui gli esseri umani godano della libertà di parola e di credo e della libertà dal timore e dal bisogno è stato proclamato come la più alta aspirazione dell'uomo;*
- *… è indispensabile che i diritti umani siano protetti da norme giuridiche, se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere, come ultima istanza, alla ribellione contro la tirannia e l'oppressione.*

Come si può ben notare, la prima premessa segna l'inizio del viatico seguito dagli estensori della Dichiarazione, ossia il riconoscimento della dignità insita negli esseri umani e dei loro diritti, condizione essenziale per la libertà, la giustizia e la pace nel mondo. La seconda premessa discende in tutta evidenza dalla triste esperienza dei tragici fatti avvenuti durante il secondo conflitto mondiale allorquando il disconoscimento ed il disprezzo dei diritti umani hanno condotto a veri e propri atti di barbarie, da cui l'auspicio dell'avvento di un mondo in cui si affermino le libertà fondamentali degli esseri umani. La terza premessa risalta la necessità di una protezione normativa di tali diritti al fine di evitare che l'uomo venga costretto, in ultima analisi, alla ribellione contro la tirannia e l'oppressione.

Il testo della Dichiarazione enfatizza i diritti dell'Uomo, considerandoli fondamentali ed inalienabili, descrivendo e vietando specificamente taluni comportamenti diametralmente opposti agli enunciati, quali la schiavitù, la discriminazione e la tortura.

L'articolo 1[72] e l'articolo 2[73] ribadiscono i concetti fondamentali di dignità, eguaglianza, libertà e fratellanza, che costituiscono la chiave di volta dell'intero documento.

È un pilastro giuridico, la Costituzione dell'intera Umanità, a cui si ispirano e si conformano Trattati, Convenzioni, Dichiarazioni successivamente assunte dagli Stati e che costituiscono il corpus del diritto internazionale in tema di diritti umani.

---

[72] Articolo 1:
«Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza».

[73] Articolo 2:
«Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione. Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del paese o del territorio cui una persona appartiene, sia indipendente, o sottoposto ad amministrazione fiduciaria o non autonomo, o soggetto a qualsiasi limitazione di sovranità».

«Il diritto internazionale ha per lungo tempo ignorato i rapporti tra lo Stato e l'individuo (a eccezione delle norme sulla protezione diplomatica), sulla base del principio della 'non ingerenza degli affari interni', sicché la tutela dei diritti umani rientrava nella sfera di competenza interna di ogni singolo Stato. Solo in seguito alle flagranti violazioni dei diritti umani commesse durante il secondo conflitto mondiale, la loro tutela è divenuta oggetto di norme internazionali, sia pattizie che generali.

La Carta delle Nazioni Unite (1945) già conteneva, nel preambolo, riferimenti ai diritti fondamentali dell'uomo ed esortava le nazioni (art. 1) a sviluppare relazioni amichevoli, fondate sul diritto all'autodeterminazione dei popoli, e a promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione. Il 10 dicembre 1948 l'Assemblea generale adottò inoltre, con risoluzione 217, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che, pur non avendo carattere vincolante, pose le basi per l'affermazione di tali diritti a livello internazionale. Tra questi, vanno anzitutto ricordati i diritti civili e politici (cosiddetti di 'prima generazione', di matrice occidentale), che comportano soprattutto obblighi di astensione per gli Stati: il diritto alla non discriminazione, all'integrità fisica, alla vita, alla libertà personale, di pensiero, di religione. Ci sono poi i diritti economici, sociali e culturali (cosiddetti di 'seconda generazione', propugnati in passato dai paesi socialisti), che comportano obblighi di agire da parte degli Stati: diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione.

Negli anni 1970, i paesi in via di sviluppo sostennero l'esistenza di diritti collettivi, o della solidarietà (cosiddetti di 'terza generazione'), tra cui il diritto allo sviluppo, alla pace, a un ambiente salubre. Questi ultimi possono essere considerati diritti solo in senso lato, in quanto è difficile individuare il titolare degli obblighi corrispondenti, configurandosi piuttosto quali interessi collettivi delle comunità. In seguito, si è venuta delineando una 'quarta generazione' di diritti umani, connessi all'impiego delle nuove tecnologie soprattutto nel campo della genetica e dell'informatica. Tale classificazione ha carattere descrittivo e non indica una gerarchia, in quanto i diritti umani riconosciuti a livello internazionale si caratterizzano per essere indivisibili e interdipendenti[74]».

Successivamente numerose convenzioni in materia sono state stipulate grazie all'azione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: la Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (1948); la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965); il Patto sui diritti civili e politici (con due Protocolli addizionali) e il Patto sui diritti economici, sociali e culturali (entrambi del 1966); la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (1979, con un Protocollo facoltativo); la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (1984); la Convenzione sui diritti del minore (1989, con due Protocolli facoltativi).

Le Nazioni Unite sono intervenute anche in materia di neonazismo e recrudescenza delle azioni razziste e xenofobe, come avvenuto con la *risoluzione 71/179 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 19 dicembre 2016* sulla *"lotta contro la glorificazione del nazismo, il neonazismo e altre pratiche che contribuiscono ad alimentare le forme attuali di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza a essi connessa"*.

Tra gli accordi stipulati a livello "regionale" spiccano la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (1950, integrata da 14 Protocolli), che ha istituto la Corte Europea dei Diritti Umani[75]; la Convenzione americana dei diritti umani (1969); la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981).

[74] Treccani enc., *www.treccani.it*.

[75] Organo giurisdizionale internazionale, prevista dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950, fu istituita nel 1959. La Corte può conoscere sia ricorsi individuali sia ricorsi da parte degli Stati contraenti in cui si lamenti la violazione di una delle disposizioni della Convenzione o dei suoi protocolli addizionali. Essa svolge tuttavia una funzione sussidiaria rispetto agli organi giudiziari nazionali, in quanto le domande sono ammissibili solo una volta esaurite le vie di ricorso interne (regola del previo esaurimento dei ricorsi

In tale quadro generale, va tenuto distinto il diritto umanitario[76], ossia quella parte del diritto bellico volta a tutelare la popolazione civile e inerme (diritto di Ginevra) o a porre limiti all'impiego di mezzi e metodi di guerra (diritto dell'Aia) in situazioni di grave emergenza (in particolare, in caso di conflitto armato). Pertanto, il diritto umanitario non va confuso con il diritto internazionale dei diritti umani. Le Convenzioni di Ginevra, in particolare, hanno come riferimento la popolazione civile, i feriti, i naufraghi, gli ammalati, i caduti, i prigionieri di guerra. In seguito all'ampliamento del concetto di "vittima" dei conflitti armati, la definizione è stata estesa anche ai beni culturali e all'ambiente, come ad esempio prevede la Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.

Ciò posto, nonostante la comunità internazionale abbia adottato un corpo normativo specificamente rivolto alla tutela dei diritti umani, accompagnato da solenni enunciazioni e condiviso attraverso trattati e convenzioni, il neo-nazifascismo e l'estremismo di destra in generale hanno comunque progressivamente ripreso quota, raccogliendo consensi e adesioni tra le giovani generazioni. Come anzidetto si è manifestata un'evidente evoluzione dell'estremismo di destra, ragion per cui le Istituzioni dell'Unione Europea seguono con costante attenzione le effettive condizioni della sicurezza e si prodigano costantemente nell'adottare iniziative finalizzate a rafforzare la tutela delle minoranze dal razzismo e dalla xenofobia.

La ragion d'essere dell'attenzione con la quale il più importante soggetto politico sovranazionale del vecchio continente segue tali problematiche è rimarcata con forza nei suoi stessi atti costitutivi e quindi cesellata sin dalle sue origini.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) è una Convenzione internazionale redatta e adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa, firmata il 4 novembre 1950 a Roma da 13 Stati. La CEDU è considerata il testo centrale in materia di protezione dei diritti fondamentali dell'uomo perché è dotato di un meccanismo giurisdizionale permanente che consente a ogni individuo di richiedere la tutela dei diritti ivi garantiti, attraverso il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo. Basilare il contenuto dell'articolo 14 che così recita: *«Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione»*. Col tempo la Convenzione è stata integrata e modificata da ben 14 Protocolli.

In questa cornice, nata come Comunità economica europea con il trattato di Roma del 25 marzo 1957, nel corso di un lungo processo di integrazione, con l'adesione di nuovi Stati membri e la firma di numerosi trattati modificativi, l'Unione Europea ha assunto la struttura attuale con il trattato di Lisbona del 2007. La riunificazione tedesca, resa possibile dalla caduta del muro di Berlino, permetteva di rilanciare l'idea di una forte unità politica europea che si concretizzava il 7 febbraio 1992 a Maastricht allorquando veniva firmato lo storico Trattato sull'Unione Europea. Fra

interni), secondo quanto prevede la stessa convenzione nonché le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute.

[76] «Il diritto internazionale umanitario non va confuso con il diritto internazionale dei diritti umani, giacché si applica in situazioni di guerra (interna o internazionale), ha portata generale (si impone a qualsiasi parte del conflitto, aggredito e aggressore) ed è inderogabile. Inoltre, non si occupa di *ius ad bellum*, ossia delle ragioni per cui ha inizio un determinato conflitto, ma solo dello *ius in bello*, ossia di regolamentare la condotta delle ostilità, a prescindere dal motivo per cui hanno avuto inizio.

In tale quadro, oltre che nelle Convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907, il diritto umanitario ha trovato sistemazione nelle Convenzioni di Ginevra del 1906, 1929 e 1949. Fondamentali le quattro Convenzioni di Ginevra elaborate nell'agosto del 1949: per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna; per il miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate sul mare; sul trattamento dei prigionieri di guerra; sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra. A queste convenzioni vanno sommati i protocolli aggiuntivi del 1977, rispettivamente sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali e dei conflitti armati non internazionali», Treccani enc., *www.treccani.it*.

i suoi scopi formalmente dichiarati vi è in particolare la promozione della pace, dei valori sociali e del benessere dei popoli europei, da perseguire contrastando al contempo l'esclusione sociale e la discriminazione e lottando a favore dei diritti umani.

La protezione garantita dall'Unione Europea ai suoi cittadini è avanzatissima: in molti casi essa sopravanza le garanzie prescritte dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dalla Corte suprema degli Stati Uniti d'America.

Il Trattato dell'UE, versione "consolidata" del 2012, art. 2, dichiara che *«L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»*.

Entrato in vigore nel 2009, il trattato di Lisbona (2007) ha dato efficacia giuridica alla *"Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea"* che era stata solennemente proclamata il 7 dicembre dell'anno 2000[77], consolidando molti diritti precedentemente riconosciuti dalla Corte di giustizia e derivati dalle "tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri". La Corte di giustizia ha da tempo riconosciuto la prevalenza della tutela dei diritti fondamentali e, a volte, ha persino invalidato la legislazione dell'UE sulla base del suo mancato rispetto di tali diritti fondamentali.

Per quanto riguarda la situazione interna, l'Unione Europea ha promosso l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di asilo politico per i rifugiati, e si propone di combattere il razzismo, l'omofobia e la xenofobia attraverso il sostegno a una rete di organizzazioni non governative e una specifica Agenzia.

In questo contesto, pertanto, l'Unione Europea è intervenuta a più riprese in materia di rispetto dei diritti umani e in particolare ogni qualvolta siano stati rilevati segnali di preoccupazione a seguito di episodi di xenofobia, razzismo e antisemitismo (ivi compresi casi di negazionismo), ovvero l'incremento dei reati commessi nei singoli Stati membri ai danni di appartenenti alle minoranze, nonché le discriminazioni in generale.

Tra le varie iniziative, emerge, ed è particolarmente significativa, la *Decisione Quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008*[78], in materia di lotta contro talune forme di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale. Si tratta di un atto giuridico molto importante per

[77] Il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea così recita:
«I popoli europei nel creare tra loro un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni.
Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.
L'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali nonché la libertà di stabilimento.
A tal fine è necessario, rendendoli più visibili in una Carta, rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici.
La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future.
Pertanto, l'Unione riconosce i diritti, le libertà ed i principi enunciati qui di seguito».

[78] Le Decisioni Quadro sono atti giuridici che possono essere adottati dal Consiglio dell'Unione Europea per il perseguimento della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Sono finalizzate al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri.

il quale ciascuno Stato membro deve adottare le misure necessarie perché siano resi punibili taluni comportamenti intenzionali, inquadrati nell'Articolo 1, intitolato *"reati di stampo razzista o xenofobo".* Testualmente:

«*ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i seguenti comportamenti intenzionali siano resi punibili:*

a) l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone, o di un suo membro, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica;

b) la perpetrazione di uno degli atti di cui alla lettera a) mediante la diffusione e la distribuzione pubblica di scritti, immagini o altro materiale;

c) l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, quali definiti agli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, dirette pubblicamente contro un gruppo di persone, o un membro di tale gruppo, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica, quando i comportamenti siano posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio nei confronti di tale gruppo o di un suo membro;

d) l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini definiti all'articolo 6 dello statuto del Tribunale militare internazionale, allegato all'accordo di Londra dell'8 agosto 1945, dirette pubblicamente contro un gruppo di persone, o un membro di tale gruppo, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica, quando i comportamenti siano posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio nei confronti di tale gruppo o di un suo membro».

Dall'esame del testo emergono le ipotizzate condotte criminose, associate all'apologia, alla negazione o alla minimizzazione grossolana allorquando i comportamenti vengano attuati in modo idoneo ad istigare alla violenza o all'odio, dirette pubblicamente contro un determinato gruppo di persone (in base alla razza, al colore, alla religione, alla discendenza o all'origine nazionale o etnica) o un suo membro.

Tali condotte possono riguardare crimini di genocidio, contro l'umanità e di guerra, definiti agli articoli 6,7 e 8 dello Statuto della Corte penale internazionale, ovvero i crimini definiti all'articolo 6 dello statuto del Tribunale militare internazionale, allegato all'accordo di Londra dell'8 agosto 1945 (crimini contro la pace, crimini di guerra e crimini contro l'umanità).

Emerge dunque che la norma comunitaria richiede il perseguimento penale delle opinioni espresse nella difesa o nell'esaltazione di fatti o comportamenti illeciti o comunque contrari alle leggi (apologia), nel negare il loro accadimento ovvero nel minimizzarli in modo grossolano. Quindi trova sanzione penale anche il negazionismo! Ciò a condizione che tali azioni oltre ad essere condotte pubblicamente siano idonee ad istigare violenza e odio[79].

L'aver subordinato l'applicazione della sanzione penale alla constatazione di determinate condizioni riduce i rischi di un'incauta navigazione verso le pericolose secche giuridiche del reato d'opinione, di per sé idoneo a sollevare conflittualità costituzionali per l'intrinseca potenziale restrizione della libertà di pensiero, laddove la condotta incriminata non sia adeguatamente definita. Non si tratta di un'operazione giuridica di facile attuazione poiché il diritto alla libera manifestazione del proprio pensiero è consacrato nella Costituzione praticamente di tutti gli Stati membri. Pertanto in vari Paesi si è posto il problema della compatibilità del reato di negazionismo con il diritto alla libertà d'espressione.

Tra le considerazioni preliminari riportate nel testo, spiccano le seguenti:

[79] «[…] in altri termini il baricentro dell'incriminazione a livello europeo è già orientato a favore di un *qualifizierte Auschwitzluge* (negazionismo qualificato appunto dalla capacità istigatoria) e non del *blobe Auschwitzluge* (negazionismo puro)». Tratto da *A margine della C.D. Aggravante di negazionismo: tra occasioni sprecate e legislazione penale simbolica*, di GIUSEPPE PUGLISI, pubblicato da Diritto Penale Contemporaneo.

- *(1) Il razzismo e la xenofobia costituiscono violazioni dirette dei principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello Stato di Diritto, principi sui quali l'Unione europea è fondata e che sono comuni agli Stati membri;*
- *(3)* a*ll'azione comune 96/443/GAI del 15 luglio 1996, del Consiglio nell'ambito dell'azione intesa a combattere il razzismo e la xenofobia, dovrebbe far seguito una nuova azione legislativa che soddisfi la necessità di ravvicinare maggiormente le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri e di superare gli ostacoli che si frappongono a un'efficace cooperazione giudiziaria, dovuti principalmente alle divergenze fra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri;*
- *(4) in materia di cooperazione giudiziaria sussistono ancora alcune difficoltà; occorre pertanto ravvicinare ulteriormente il diritto penale degli Stati membri per garantire l'efficace applicazione di una normativa chiara ed esaustiva per lottare contro il razzismo e la xenofobia;*
- *(5) il razzismo e la xenofobia costituiscono una minaccia per i gruppi di persone che sono bersaglio di tale comportamento. È necessario definire nei confronti di tale fenomeno un'impostazione penale che sia comune all'Unione europea, per fare in modo che gli stessi comportamenti costituiscano reati in tutti gli Stati membri e che siano previste pene efficaci, proporzionate e dissuasive per le persone fisiche e giuridiche che hanno commesso simili reati o ne sono responsabili;*
- *(12) l'armonizzazione del diritto penale dovrebbe permettere di combattere più efficacemente i reati di stampo razzista e xenofobo, promuovendo una piena ed effettiva cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri […].*

La Direttiva Quadro è stata applicata in modo non uniforme e da una parte degli Stati membri, venendo recepita dagli ordinamenti nazionali secondo tempistiche diverse ed in relazione alle variabili sensibilità agli argomenti evidenziate dai legislatori nazionali. Ciò nonostante, fornisce una base giuridica importante poiché inquadra le condotte da sanzionare penalmente in modo uniforme e tale da facilitare lo svolgimento delle azioni giudiziarie portate avanti nei singoli Stati membri.

Un altro importantissimo atto comunitario è costituito dalla Risoluzione del Parlamento Europeo del 25 ottobre 2018, *"sull'aumento della violenza fascista in Europa"*, la quale partendo da corpose considerazioni preliminari corredate dalle segnalazioni di attentati, violenze e discriminazioni attribuite all'estrema destra, delibera una lunghissima serie di condanne, deplorazioni, raccomandazioni, inviti, richieste ed esortazioni. Dalla lettura dell'atto si evince, in tutta evidenza, come i dati oggettivi relativi all'attività dei movimenti di matrice neonazista e neofascista rimarchino un *trend* in salita.

Al riguardo, il Parlamento Europeo sottolinea in particolare di essere *«seriamente preoccupato per l'impunità con la quale agiscono i gruppi neofascisti e neonazisti in alcuni Stati membri e sottolinea che questo senso di impunità è uno dei motivi che spiegano l'allarmante aumento delle azioni violente da parte di certe organizzazioni di estrema destra",* invitando gli Stati membri ad adottare misure di contrasto atte a scoraggiare, ostacolare, reprimere la commissione dei crimini da parte dei gruppi neofascisti e neonazisti, ricordando che *"la decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, il cui termine di attuazione era fissato per novembre 2010, fornisce una base giuridica per l'imposizione di sanzioni alle persone giuridiche che incitano pubblicamente alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo minoritario, come l'esclusione da agevolazioni pubbliche, l'interdizione dall'esercizio di attività commerciali, il collocamento sotto sorveglianza giudiziaria e provvedimenti di liquidazione giudiziaria».*

Un'esortazione molto forte, dunque, rivolta agli Stati membri affinché si affrettino ad introdurre nelle rispettive normative nazionali leggi più incisive, con l'applicazione delle sanzioni penali per colpire le condotte specificate dalla "base giuridica" richiamata dalla citata Decisione

Quadro. In effetti dal 2008 le indicazioni date dal Consiglio non sono state seguite in misura sufficientemente omogenea e l'iniziativa del Parlamento Europeo giunge dopo un decennio di segnali assai negativi, tutti inequivocabilmente indirizzanti verso la recrudescenza dei crimini commessi con finalità xenofobe, razziste e discriminatorie.

In Italia la norma comunitaria "quadro" è stata parzialmente recepita dalla *Legge 16 giugno 2016 n. 115*, avente ad oggetto *«modifiche in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale»* che aggiunge all'art. 3 della legge 13 ottobre 1975 n. 654 (Legge Mancino) il comma 3 bis per il quale *«si applica la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999 n. 232».*

Notevoli sono state le dissertazioni giuridiche sull'argomento al fine di inquadrare correttamente la nuova norma nel contesto giuridico nazionale.

Al riguardo è stato osservato che *«per il principio di laicità/neutralità affermare che uno Stato sia laico significa che esso non discute questioni di verità, ed intende invece istituire una cornice nella quale questioni di verità e di valori possano essere liberamente discusse»*. Su questa base poggiano le ragioni di coloro che si professano contrari alla incriminazione del negazionismo, ritenendo impossibile e dannoso tutelare per legge la memoria.

La soluzione tecnica è stata individuata nella natura del bene protetto. *«[…] In tale contesto, solo se si tutela la dignità umana si fornisce ad un diritto penale, che pretenda di essere liberale, quella legittimazione particolarmente forte di cui abbisogna in queste materie […]. Seguendo gli insegnamenti dell'approccio basato sulle capacità, sussiste un catalogo di "requisiti centrali di una vita dignitosa", che danno forma e contenuto all'idea astratta di dignità e la cui mancanza/privazione non consente all'uomo di funzionare umanamente. Tra queste capacità rientra l'appartenenza, intesa come possibilità di interazione sociale – "possesso" di quelle fondamenta relazionali perché non si venga umiliati, sul presupposto che il proprio valore è pari a quello altrui. Il principio dell'eguale rispetto, quale surrogato concettuale della dignità umana, sembrerebbe poter contribuire a riportare l'equilibrio discorso su un piano che non alimenti sentimenti di rivalsa […]»*[80].

L'introduzione dell'aggravante del negazionismo con la Legge 16 giugno 2016 n. 115, è parsa quindi riduttiva rispetto alla *Decisione Quadro 2008/913/GAI* e per tali ragioni, il legislatore è tornato sull'argomento con *la Legge 20 novembre 2017, n. 167*, cosiddetta "Legge europea 2017", il cui articolo 5 ha, più di recente, previsto che – oltre la negazione – può costituire aggravante speciale del reato di cui all'art. 3 della legge 654/1975 anche la minimizzazione in modo grave o l'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra. Testualmente:

Art. 5 Legge 20 novembre 2017, n. 167:

«Disposizioni per la completa attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale».

1. *Al comma 3-bis dell'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, dopo le parole: «si fondano in tutto o in parte sulla negazione» sono inserite le seguenti: «sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia».*
2. *Al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, dopo l'articolo 25-duodecies è inserito il seguente:*

   «Art. 25-terdecies (Razzismo e xenofobia).

[80] Tratto da *A margine della C.D. Aggravante di negazionismo: tra occasioni sprecate e legislazione penale simbolica*, di GIUSEPPE PUGLISI. Pubblicato da *Diritto Penale Contemporaneo.*

1. *In relazione alla commissione dei delitti di cui all'articolo 3, comma 3-bis, della legge 13 ottobre 1975, n. 654, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da duecento a ottocento quote.*
2. *Nei casi di condanna per i delitti di cui al comma 1 si applicano all'ente le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9 comma 2, per una durata non inferiore a un anno.*
3. *Se l'ente o una sua unità organizzativa è stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei delitti indicati nel comma 1, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3».*

La nuova norma ha reso pertanto la formulazione dell'aggravante più aderente a quella dell'art. 1 della citata direttiva 2008/913.

In secondo luogo, la legge europea 2017 ha introdotto nel decreto legislativo n. 231 del 2001, relativo alla responsabilità amministrativa degli enti derivante da reato, un nuovo articolo 25-*terdecies*, rubricato "razzismo e xenofobia" che introduce i reati aggravati dal negazionismo fra i reati presupposto della responsabilità della persona giuridica; in particolare, in tali casi si applica all'ente la sanzione pecuniaria da "duecento a ottocento quote".

Tra le varie normative nazionali europee emerge che in una parte degli Stati membri, norme sanzionatorie del negazionismo erano già vigenti in periodi antecedenti rispetto all'adozione della Dichiarazione Quadro del 2008, segnatamente in Germania, Francia, Austria, Svizzera, Portogallo e Belgio, ma con sostanziali differenze di fondo.

Ad esempio, traendo spunto dagli orientamenti della giurisprudenza, mentre per i giudici tedeschi la negazione dell'accadimento storico della Shoah costituisce "prosecuzione" della terribile persecuzione cui furono sottoposti gli ebrei durante il nazismo, per i giudici spagnoli, invece, la semplice negazione dell'avvenimento è espressione "neutra", evidenziando al riguardo il differente atteggiamento spirituale di tedeschi e spagnoli nei confronti del problema di fondo della verità storica.

In tale quadro complessivo gli interventi dell'Unione Europea nella tutela dei diritti umani hanno ormai assunto una frequenza notevole, ravvisando nel neofascismo e nel neonazismo un problema emergenziale e dalle conseguenze imprevedibili che possono seriamente incidere sui diritti dei cittadini comunitari e rappresentare una minaccia per le democrazie.

Riuscire nell'intento di realizzare una comune piattaforma normativa per tutti gli Stati membri, nella lotta contro i reati di stampo razzista o xenofobo, costituisce un obiettivo complesso, difficilmente raggiungibile in tempi brevi.

A tal fine, occorre una costante e coesa azione svolta degli organi istituzionali dell'Unione Europea onde di conseguire nel tempo la progressiva introduzione della specifica normativa e tracciare una precisa direzione da indicare a tutti gli Stati membri, cui spetta il compito di dare attuazione alle decisioni comunitarie attraverso le normative nazionali.

8. Conclusioni

Le dolorose vicissitudini degli ebrei hanno segnato duemila anni di storia nel corso dei quali le persecuzioni si sono succedute fino all'apice raggiunto lo scorso secolo. Analizzando le cause storiche, religiose, sociali ed economiche, che hanno condotto a tale risultato è possibile tracciare con precisione il percorso seguito dall'antisemitismo e le motivazioni che hanno veicolato di volta in volta la discriminazione e la violenza verso il popolo ebraico.

Nonostante la fine degli orrori delle persecuzioni naziste a seguito della sconfitta militare dell'Asse, nonostante gli esiti dei processi di Norimberga e nonostante una diffusione planetaria delle prove della Shoah, l'antisemitismo si è rinnovato ciclicamente ed incessantemente e tutt'oggi è diffuso in molte parti del mondo.

Viene ovviamente spontaneo porsi dei quesiti, chiedersi la ragione […].

Per la filosofia greca la Storia ha una proiezione circolare ed essendo essa la narrazione degli avvenimenti del passato con protagonisti gli esseri umani, la cui natura è immutabile, ognuno di questi eventi è destinato a ripetersi nelle sue linee essenziali.

Lo stoicismo estremizza tale visione fino al punto di concepire l'idea che tutti gli eventi storici si ripeteranno esattamente allo stesso modo. Secondo gli stoici antichi, infatti, il mondo nasce dal fuoco e perisce nel fuoco, per poi risorgere a nuova vita dalle proprie ceneri, come la mitica fenice. Dal momento che secondo la concezione rigidamente deterministica degli stoici il caso non esiste, tutto ciò che accade ha una ragione per esistere, e quindi accade necessariamente. Poiché nel fuoco primordiale covano tutte le ragioni e tutte le cause degli esseri che furono, sono e saranno, ogni mondo che rinasce è perfettamente razionale, e quindi dovrà essere, persino nei minimi particolari, assolutamente uguale ai precedenti.

«Per capire il presente bisogna conoscere il passato», diceva lo storiografo greco *Tucidide*, e questo insegnamento è giunto a noi dopo millenni di dimostrazioni della sua assoluta verità.

Se veramente l'umanità riuscisse ad intervenire sulla genesi delle proprie azioni traendo insegnamento da quelle del passato e neutralizzando le parti corrotte, se riuscisse ad intervenire come un ingegnere genetico all'opera sulla struttura del DNA, il risultato potrebbe essere sorprendente. Una profonda conoscenza dei fatti può essere sufficiente? Sicuramente può aiutare a tramandare la storia di un evento, la sua memoria, ma non può impedire che altri avvenimenti simili possano ripetersi in futuro.

Non basta conoscere e ricordare, occorre agire attraverso qualcosa che riesca davvero ad impedire la ripetizione "stoica" dei comportamenti.

La Shoah è la definizione di un genocidio, quello del popolo ebraico. Nel XX secolo sono stati ufficialmente quattro. Quali insegnamenti, dunque, si possono trarre dal nostro recente passato per adottare gli strumenti utili ad impedire il ripetersi in futuro di analoghi avvenimenti?

Proprio l'attenta analisi delle cause dell'antisemitismo ha consentito di porre in luce alcuni elementi storici, sociali ed economici che caratterizzano le motivazioni più importanti, a cui si sono aggiunte nel tempo le criticità del Medio Oriente, la minaccia del terrorismo, la dialettica irriverente del negazionismo, ed infine maldicenze, legende e falsità [...].

Le motivazioni giungono pertanto da questi capisaldi e la loro sopravvivenza determina il costante perpetrarsi dell'antisemitismo; perciò, è su di essi che occorre agire.

Gli ultimi tre Pontefici, ad esempio, *Papa Giovanni Paolo II*, *Papa Benedetto XVI* e *Papa Francesco*, hanno segnato la direzione di un viatico esemplare, allorquando si sono rivolti agli ebrei chiamandoli pubblicamente e ripetutamente *"fratelli maggiori"*.

Forse l'espressione usata potrebbe apparire poca cosa ma non lo è. Il senso di quelle due parole è assai profondo, significa comprensione reciproca pur in un diverso percorso di fede, significa rispetto ed accettazione. Riconciliazione.

La posizione netta e chiara della Chiesa è importante perché in tal modo viene impedita la strumentalizzazione religiosa da parte di individui/gruppi/organizzazioni, spesso del tutto estranei alla fede stessa ma pronti ad issare vessilli crociati.

Al riguardo però, la questione dell'antisemitismo e dell'antisionismo, come anzidetto, viene complicata ed alimentata soprattutto dagli estremismi ideologici e dalla difficile situazione geopolitica nel Medio Oriente, ove permangono da diversi decenni criticità politiche e socioeconomiche irrisolte, fonti di ingiustizie che alimentano costantemente risentimenti e strumentalizzazioni. Perciò è necessario intervenire su più fronti.

Nello scenario internazionale, gli estremismi ideologici e religiosi costituiscono un serio problema e la loro diffusione parcellizzata esporta idee e comportamenti e con essi le discriminazioni e le violenze, per non parlare delle evoluzioni terroristiche degli ultimi trent'anni.

L'uso sistematico delle piattaforme del *web* ha favorito una veicolazione immediata dei contenuti a sfondo razzista e xenofobo di tali gruppi/organizzazioni che hanno potuto acquisire in tal modo sempre maggiori risorse umane e materiali.

È una lotta difficile, come combattere contro un'*Idra* moderna; perciò, occorre un'azione sinergica condotta dai singoli Stati e dalle Comunità internazionali. Gli strumenti ci sono, occorre affinarli ed armonizzarli affinché possano avere pari efficacia giuridica in ogni luogo.

Il risultato più incisivo ed importante sarebbe auspicabilmente rappresentato da una "conversione sociale" di tali gruppi/organizzazioni e dall'abbandono dei comportamenti violenti ma è purtroppo un obiettivo fin troppo utopistico.

La via da seguire, perciò, è quella del diritto internazionale e della sua affermazione condivisa dagli Stati, a prescindere dalle sfumature giuridiche locali, che per certe materie andrebbero totalmente "*bypassate*". Le norme sui diritti umani, sulla loro tutela e sul perseguimento penale dei comportamenti razzisti e xenofobi, andrebbero applicate in egual misura dappertutto, "*sic et simpliciter*" e con immediatezza. L'introduzione di queste norme negli ordinamenti nazionali risente eccessivamente della volontà politica del momento storico e di una tempistica assai lunga. Anche questo, dunque, è un obiettivo piuttosto difficile da conseguire ma il percorso giuridico seguito sta segnando importanti progressi che fanno ben sperare.

Occorre, pertanto, impegno, costanza e coerenza delle istituzioni nazionali e dei loro *leader* che devono avvertire l'importanza di azioni politiche coraggiose, attente ed efficaci.

In tal modo sarebbe possibile intervenire nelle ancora troppo numerose situazioni dolorose che vedono fiorire persecuzioni e discriminazioni per motivazioni connesse alla razza, al colore della pelle, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica o a qualsivoglia altra causa.

Quindi cambiare si può, ma tutto dipende dalle persone perché gli esseri umani sono gli unici veri attori dei propri comportamenti.

La Bussola Strategica dell'Unione sulla Sicurezza e la Difesa: lo sviluppo della capacità di difesa europea

The Strategic Compass of the Union on Security and Defense: the Development of the European Defense Capability

Susanna Fortunato

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il Fondo europeo di difesa. – 3. L'approvazione della Bussola strategica e i successivi sviluppi. – 4. La proposta di regolamento sugli appalti congiunti.

Come già indicato in un precedente intervento in questa rubrica, il 2022, per quanto concerne la Politica estera e di sicurezza comune, diverrà probabilmente l'anno di una vera e propria svolta, da molti definita "storica", grazie alla prevista approvazione nel primo semestre della c.d. "Bussola strategica".

La Bussola strategica, com' è noto, costituisce un documento programmatico di notevole rilievo, pur con le lacune e le criticità altrove esaminate, che tocca tre profili fondamentali: "la gestione delle crisi, la resilienza, lo sviluppo di capacità e i partenariati".

Nell'analisi del quadro complessivo che ha preceduto l'approvazione della Bussola, il settore industriale della difesa è risultato particolarmente problematico per via del fatto che, trattandosi di una materia sostanzialmente rimasta ancorata a prerogative strettamente nazionali, soffre la presenza di numerose criticità in termini di inefficienza degli approvvigionamenti, duplicazione dei sistemi, sottofinanziamento del settore e aumento degli oneri burocratici a carico delle imprese.

Nella parte, piuttosto corposa, della Bussola strategica riservata a questo tema si rilancia con forza la necessità di migliorare drasticamente gli investimenti nella capacità di difesa e nelle tecnologie innovative attraverso la creazione di una vera e propria base industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB), in grado di ridurre drasticamente i *deficit* di capacità degli Stati membri in tema di equipaggiamenti militari e contemporaneamente contribuire alla crescita dell'auspicata "autonomia strategica dell'Unione".

Obiettivo di queste brevi note informative è di analizzare alcuni degli interventi che, a partire dalle conclusioni finali di quel documento, sono stati concretamente realizzati con particolare riferimento allo sviluppo di una vera propria industria europea della difesa.

1. Introduzione

Come accennato in precedenza, una serie di preoccupazioni relative alla sicurezza nazionale, alla sovranità e alle strategie industriali hanno per lungo tempo impedito la piena integrazione del settore difesa nelle dinamiche proprie del mercato interno dell'UE e hanno contribuito a ciò che alcuni hanno definito "un grado significativo di opacità delle pratiche di acquisizione".

Tuttavia, una concomitanza di particolari fattori interni ed esterni ha contribuito a far emergere le carenze strutturali causate da tale sistema riguardo alle capacità militari complessive e l'impatto restrittivo delle frammentate industrie europee della difesa.

In primis, sulla scia della crisi finanziaria globale e dell'interesse europeo per le strategie di reindustrializzazione, è sembrato logico optare per la liberalizzazione del mercato attraverso la regolamentazione per facilitare maggiori trasferimenti intra-UE di beni e servizi della difesa, cosa che si sperava alla fine avrebbe ridotto il costo della difesa per gli stati europei. L'austerità fiscale e i conseguenti tagli alla spesa per la difesa seguiti alla crisi finanziaria globale del 2007-2008 e l'aumento dei costi delle capacità di difesa sempre più complesse dal punto di vista tecnologico

hanno aggravato le già profonde carenze di capacità. In un contesto del genere, una più stretta cooperazione industriale nel settore della difesa è rapidamente assurto a strumento principe per garantire il mantenimento di un'industria nazionale della difesa in termini di posti di lavoro e sviluppo locale e regionale, nonché il miglioramento dell'interoperabilità delle forze armate europee a livello di UE.

Il primo intervento in questa direzione risale proprio al 2009.

Si tratta del c.d. "pacchetto difesa", a sua volta comprensivo di due direttive: la Direttiva 2009/81/CE[1]sugli appalti pubblici della difesa, finalizzata ad aprire il mercato della difesa a meccanismi concorrenziali più trasparenti[2], e la Direttiva 2009/43/CE[3] in tema di trasferimenti dei prodotti della difesa, il cui obiettivo finale era di liberalizzare il commercio di armi all'interno del territorio dell'UE, armonizzando al contempo il sistema di rilascio delle autorizzazioni basato sulla concessione di licenze di trasferimento ai fornitori (un elemento ritenuto indispensabile per garantire il corretto funzionamento di gare d'appalto trasparenti).

Si tratta indubbiamente di atti normativi che hanno rappresentato uno dei primi passi nella direzione della c.d. "autonomia strategica" e della creazione di una vera e propria "Unione della difesa".

Il recepimento e l'attuazione delle direttive in questione da parte degli Stati membri si è rivelata, tuttavia, per molti versi parziale e frammentata[4]. Sicché si è raggiunto un livello di armonizzazione riguardo agli obblighi e alle procedure globalmente insufficiente, con una conseguente notevole asimmetria tra condizioni e limitazioni previste all'interno dei vari Stati membri, soprattutto con riferimento alla disciplina del rilascio di licenze generali di trasferimenti, assolutamente prive della necessaria condizione del mutuo riconoscimento. Senza trascurare gli effetti negativi derivanti da un ricorso piuttosto frequente da parte degli Stati membri all'utilizzo dell'esenzione offerta dall'art. 326 TFUE in tema di sicurezza nazionale.

A ciò si aggiunga un comportamento della Commissione scarsamente incline a promuovere nei confronti di Stati membri responsabili del mancato o non corretto recepimento altrettanti procedimenti di infrazione.

---

[1] Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (Testo rilevante ai fini del SEE) *GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76–136.*

[2] Senza trascurare che Gli Stati membri hanno il diritto di escludere determinati appalti dalla presente direttiva ai sensi dell'articolo 346 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, quando ciò è strettamente necessario ai fini della protezione dei propri interessi fondamentali in materia di sicurezza.
In conformità della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia europea, l'esenzione concessa in virtù dell'articolo 346 del TFUE è limitata a casi eccezionali e chiaramente definiti. Occorre dimostrare, sulla base di una valutazione caso per caso, l'adempimento delle condizioni di applicazione.

[3] Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa (Testo rilevante ai fini del SEE) *GU L 146 del 10.6.2009, pagg. 1–36.*

[4] V. studio del servizio di ricerca del Parlamento europeo (EPRS) del settembre 2020 intitolato: "*EU Defence Package: Defence Procurement and Intra Community Transfers Directives*" (Pacchetto UE sulla difesa: direttive sugli appalti pubblici della difesa e sui trasferimenti intracomunitari), e la risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 relativa agli appalti nei settori della difesa e della sicurezza, e della direttiva 2009/43/CE, relativa ai trasferimenti di prodotti per la difesa (2019/2204(INI)) .
Già in precedenza la stessa Commissione aveva rilevato numerose criticità nel recepimento delle direttive in questione: la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 30 novembre 2016, sull'applicazione della direttiva 2009/81/CE relativa agli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, a norma dell'articolo 73, paragrafo 2 (COM(2016) 762), e la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 30 novembre 2016, intitolata "Valutazione della direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa" (COM(2016) 760).

Il rilancio di una Politica di sicurezza e difesa comune avvenuto nel 2019 con l'avvio della elaborazione del documento programmatico successivamente denominato "Bussola strategica" pone il tema dell'industria della difesa prepotentemente al centro dell'attenzione, con l'adozione di alcune misure volte soprattutto a rafforzare gli investimenti in questo settore attraverso la messa a disposizione di finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione rivolti specificatamente a questo fine.

2. Il Fondo europeo di difesa

Una tappa fondamentale nella direzione della promozione della competitività, dell'efficienza e della capacità di innovazione della base tecnologica e industriale della difesa europea in tutta l'Unione europea è rappresentata dall'approvazione del Regolamento (UE) n. 2021/697 che istituisce il Fondo europeo di difesa per il periodo 2021-2027, (allineato al quadro finanziario pluriennale approvato nel 2021)[5]. Scopo espressamente dichiarato nella motivazione è quello di "migliorare la competitività, l'innovazione, l'efficienza e l'autonomia tecnologica dell'industria della difesa dell'Unione (la c.d. Editb, la base industriale e tecnologica di difesa europea) , contribuendo in tal modo all'autonomia strategica dell'Unione mediante il sostegno alla cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri e alla cooperazione tra imprese, centri di ricerca, amministrazioni nazionali, organizzazioni internazionali e università in tutta l'Unione, nella fase di ricerca sui prodotti e sulle tecnologie per la difesa, nonché in quella del loro sviluppo[6]".

La novità di fondi dell'UE specificatamente destinati alla ricerca nel settore della difesa e allo sviluppo delle capacità rappresenta un vero e proprio punto di svolta. Utilizzando la leva del supporto finanziario, per la prima volta la Commissione europea è stata in grado di promuovere la cooperazione nel mercato della difesa concentrandosi sulle capacità industriali in aree chiave e sull'efficienza attraverso lo sviluppo di economie di scala, sempre al fine di rafforzare l'EDTIB[7].

Il Fondo ha iniziato a funzionare il 1° gennaio 2021 con un *budget* totale concordato di 7,953 miliardi di euro (a prezzi correnti) per il periodo 2021-2027 (a fronte di una richiesta della Commissione europea di circa. Circa un terzo finanzierà progetti di ricerca nel settore della difesa competitivi e collaborativi, in particolare attraverso sovvenzioni, e due terzi integreranno gli investimenti degli Stati membri cofinanziando i costi per lo sviluppo delle capacità di difesa dopo la fase di ricerca. La gestione del Fondo è stata affidata alla nova Direzione generale DEFIS (*Defence Industry and Space*) della Commissione europea, sotto la supervisione del Commissario al Mercato interno.

La selezione dei progetti avviene sulla scorta di "programmi di lavoro annuali" (art. 24) inseriti in atti esecutivi adottati dalla Commissione europea con la partecipazione di un c.d. "Comitato d'esame", composto dai rappresentanti degli Stati membri[8].

---

[5] Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, adottato al di fuori della PESC e basato sui titoli "Industria" e "Ricerca e sviluppo tecnologico e spazio" del Trattato sul funzionamento dell'Unione, artt. 173, 182, 183 e 188. In esso si fondono gli obiettivi perseguiti da due iniziative di prova lanciate nell'ambito del quadro finanziario 2014-2021: il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa, Regolamento (UE) 2018/1092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018; l'Azione preparatoria concernente la ricerca in materia di difesa (*Preparatory Action on Defence Research* – PADR), lanciata dalla Commissione nel 2017 e dotata di un budget di 90 milioni di euro sul triennio 2017-2019.

[6] La complementarietà di questo interventi rispetto alle precedenti direttive del 2009 è espressa nel considerando n. 3 al Regolamento: "il Fondo europeo per la difesa dovrebbe contribuire a una EDTIB solida, competitiva e innovativa e integrare le iniziative dell'Unione verso una maggiore integrazione del mercato europeo della difesa e, in particolare, le direttive 2009/43/CE e 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sui trasferimenti all'interno dell'Unione e sugli appalti nel settore della difesa, adottate nel 2009.

[7] Basandosi sugli artt. 173, 182, 183 e 188, l regolamento è stato adottato secondo la procedura legislativo ordinaria, con il coinvolgimento in qualità di co-legislatore del Parlamento europeo. È importante sottolineare che, viceversa, il Parlamento europeo non è affatto coinvolto nella gestione del Fondo.

[8] V. art. 5, regolamento 182/2011.

Il FED, in sintesi, si presenta come un programma di sviluppo e ricerca dell'industria della difesa particolarmente ambizioso, retto da un sistema di governance condivisa tra la Commissione europea e i governi nazionali il cui obiettivo finale è assicurare che i progetti finanziati rispondano in sostanza alle esigenze operative delle forze armate sul piano nazionale[9].

3. L'approvazione della Bussola strategica e i successivi sviluppi

Il documento programmatico approvato nel marzo di quest'anno dedica una parte piuttosto corposa proprio al tema degli investimenti nel settore della difesa".

Nei mesi antecedenti, la Commissione europea[10] aveva già evidenziato la centralità del tema legato allo sviluppo del mercato interno della difesa e il ruolo cruciale sul punto svolto dal FED. Nello stesso documento, la Commissione aveva al contempo individuato alcune direttrici prioritarie di intervento sul punto, tra le quali viene particolarmente esaltata l'importanza di azioni volte alla "incentivazione dell'acquisizione congiunta di capacita di difesa risultanti da uno sviluppo collaborativo in ambito UE[11]".

Le priorità individuate dalla Commissione saranno integralmente confermate nella Riunione informale dei Capi di Stato o di governo tenutasi a Versailles il 10-11 marzo 2022, le cui conclusioni saranno successivamente riprese dalla Bussola strategica approvata nel marzo dello stesso anno.

In essa, a proposito del tema "investimenti"[12] si legge: «Dobbiamo investire di più e meglio nelle *capacità* e nelle *tecnologie innovative*, colmare le lacune strategiche e *ridurre le dipendenze tecnologiche e industriali*. A tal fine, provvederemo a:

1. *aumentare e migliorare la spesa nel settore della difesa e migliorare lo sviluppo e la pianificazione delle capacità* allo scopo di affrontare più efficacemente realtà operative e nuove minacce e sfide;
2. cercare soluzioni comuni per sviluppare i necessari *abilitanti strategici* per le nostre missioni e operazioni nonché *capacità di prossima generazione in tutti i settori operativi*, tra cui piattaforme navali di alta gamma, sistemi di combattimento aereo del futuro, capacità basate sulla tecnologia spaziale e carri armati da combattimento;
3. sfruttare appieno la cooperazione strutturata permanente e il Fondo europeo per la difesa per sviluppare congiuntamente *capacità militari all'avanguardia* e investire nell'*innovazione tecnologica per la difesa* nonché creare un nuovo *polo di innovazione nel settore della difesa* in seno all'Agenzia europea per la difesa».

Le indicazione e le priorità contenute nella Bussola strategica, tuttavia, rimangono su un piano molto generico, quasi ambiguo: una scelta stilistica forse dettata dalla necessità di coagulare intorno al documenti un generale consenso da parte dei governi nazionali, in quel momento non proprio scontato, lasciando a successive negoziazioni la realizzazione concreta delle azioni proposte.

Ma proprio la carenza di direttive operative è alla base dell'incarico conferito dal Consiglio

---

[9] Da notare che i governi, dal canto loro, concordano gli orientamenti strategici in materia di capacità di difesa secondo i meccanismi tipici della Politica di Sicurezza e difesa, secondo quanto previsto dal TUE.

[10] *15.2.2022, doc. COM (2022) 60 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Commission contribution to European defence.*

[11] *P. 4 del documento: «Stepping up investments for defence research and capabilities developed in EU cooperative frameworks; - Facilitating synergies between civilian and defence research and innovation and reducing strategic dependencies; - Incentivising the joint procurement of defence capabilities developed in a collaborative way within the EU; - Calling upon Member States to continue moving towards streamlined and more convergent export control practices, in particular for defence capabilities developed in an EU framework; - Strengthening the security and defence dimension of space at EU level; - Enhancing European resilience inter alia by stepping up cybersecurity and countering cyber and any other hybrid threats, enhancing military mobility and addressing climate change challenges for defence».*

[12] P. 3 del documento.

europeo alla Commissione in coordinamento con l'Agenzia europea per la difesa "a presentare *un'analisi delle carenze di investimenti in materia di difesa* entro metà maggio 2022 e a proporre qualsiasi ulteriore iniziativa necessaria per rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea[13]".

Nel rispetto delle scadenze previste nel documento strategico, il 18 maggio 2022 l'Alto Rappresentante e la Commissione europea hanno presentato la loro "Analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso[14]". In questo documento, sono così riassunte le carenze riscontrate nel settore dell'industria della difesa "Competitivo nel suo insieme, il settore (dell'industria della difesa) non è tuttavia esente da difficoltà e carenze. Le imprese del settore della difesa si sviluppano ancora principalmente entro i confini nazionali e beneficiano di una stretta relazione con i governi nazionali. Questa struttura del mercato, insieme a un basso livello di spesa per investimenti, ha portato a una serie di realtà nazionali che operano su mercati di piccole dimensioni e che producono quindi piccoli volumi. Le varie iniziative di consolidamento intraprese a livello nazionale ed europeo non hanno certo raggiunto i livelli di consolidamento industriale statunitense.

Pertanto l'EDTIB resta estremamente frammentata, soprattutto al di fuori dei settori aeronautico e missilistico. Ciò ostacola notevolmente la possibilità di migliorare la sua competitività attraverso la messa in comune delle attività di R&S e attraverso economie di scala nella produzione. Inoltre, esistono dipendenze per determinate tipologie di materiale di difesa fondamentale per i quali l'EDTIB non offre soluzioni autoctone.

La ricomparsa di un conflitto ad alta intensità e una più forte minaccia al territorio richiedono una riconversione dell'ecosistema industriale della difesa nell'UE che garantisca la sicurezza delle forniture e se necessario l'espansione delle capacità di produzione o una maggiore prontezza all'aumento della produzione.

Nel contesto generale così definito, il documento congiunto individua alcune azioni da realizzare in via prioritaria, tra le quali è attribuita una particolare urgenza alla la ricostituzione delle scorte attraverso un'azione che miri a «garantire che le forze armate siano pronte al combattimento e coordinare le richieste nazionali concorrenti, evitando un'impennata dei prezzi e garantendo, al contempo, che la maggior parte dei paesi più esposti abbia accesso alle capacità necessarie».

Per affrontare queste e le altre lacune evidenziate, la Commissione e l'Alto Rappresentante hanno ritenuto di proporre come metodo più adeguato agli scopi perseguiti il c.d. "approccio cooperativo" consistente nell'impegno degli Stati membri a spendere meglio, investendo e acquistando e operando insieme nell'interesse comune[15]".

A questo fine, due sono le misure che, ad avviso del documento congiunto, si impongono con maggiore urgenza:

1) la Commissione e l'alto rappresentante/capo dell'Agenzia si sono impegnati ad istituire «rapidamente una *task force* per le acquisizioni congiunte nel settore della difesa che collabori con gli Stati membri a sostegno del coordinamento delle loro esigenze di acquisizioni a brevissimo termine per far fronte alla nuova situazione della sicurezza»;
2) la Commissione si è impegnata a proporre un apposito strumento a breve termine, concepito in uno spirito di solidarietà, per spronare gli Stati membri disposti ad adoperarsi per il ricorso all'acquisizione congiunta a colmare in modo collaborativo le carenze più urgenti e critiche, in particolare quelle create dalla risposta all'aggressione in corso. Il nuovo strumento contribuirebbe a rafforzare il ricorso all'acquisizione congiunta nel settore della difesa e, attraverso i relativi finanziamenti dell'Unione, a rafforzare e riformare le capacità

[13] V. Bussola strategica, p. 36.
[14] Doc JOIN (2022)24.
[15] P. 9 documento congiunto.

industriali degli Stati membri nel settore della difesa. Il sostegno finanziario dell'UE dovrebbe mobilitare nuovi investimenti nel settore della difesa da parte degli Stati membri e apportare benefici alla base industriale europea, garantendo nel contempo la capacità degli Stati membri dell'UE di agire e di conseguire una maggiore interoperabilità.

Gli esiti dell'analisi congiunta sono stati oggetto di discussione nel corso della riunione straordinaria del Consiglio tenutasi il 30 e 31 maggio 2021, nelle cui conclusioni si legge che la questione di maggiore urgenza riguarda le "misure volte a coordinare le esigenze in materia di appalti a brevissimo termine nel settore della difesa al fine di sostenere gli appalti congiunti per ricostituire le scorte, in particolare alla luce del sostegno fornito all'Ucraina, nonché uno strumento a breve termine volto a rafforzare le capacità industriali europee nel settore della difesa mediante appalti congiunti volontari.

Il coordinamento in materia di appalti ha trovato riscontro nel giugno 2022 nella creazione della *task force* ipotizzata dal documento congiunto, consistente nella la creazione del gruppo di lavoro *ad hoc* parte del Coreper, che riferirà al Consiglio Affari esteri dell'UE, il cui compito sarà di fornire consulenza su progetti di atti legislativi e altri atti giuridici su questioni relative alla base industriale e tecnologica della difesa europea (EDTIB) – cioè l'industria militare in generale[16].

4. La proposta di regolamento sugli appalti congiunti

La seconda misura di carattere prioritario, indicata dal Consiglio europeo e dal suindicato documento congiunto, ha trovato concreta realizzazione il 19 luglio di quest'anno con la presentazione da parte della Commissione di una proposta di regolamento di Parlamento europeo e Consiglio volto a creare uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA) per il periodo 2022-2024[17].

Si tratta di uno strumento di finanziamento proposto nel breve termine, a disposizione del quale è prevista una dotazione di 500 milioni di euro provenienti dal bilancio UE.

Giova rammentare, inoltre, che la creazione di uno strumento per incoraggiare la cooperazione degli Stati membri sugli appalti comuni sarà integrata da un regolamento relativo al programma europeo di investimenti nel settore della Difesa (*European Defence Investment Programme* - EDIP).

Analizzando per grandi linee il contenuto della proposta, si rileva, in primo luogo, l'utilizzo di

[16] Nel documento approvato dal COREPER, (doc. n. 10644/22) il 29 giugno 2022 si legge che: «*Under the authority of the Coreper, this ad hoc Working party will focus on the issues related to the EDITB mentioned in the European Council conclusions, in particular regarding the following areas*:

• *as a matter of urgency, measures to coordinate very short-term defence procurement needs to support joint procurement to replenish stocks, notably in the light of the support provided to Ukraine, as well as a short-term tool to reinforce European defence industrial capabilities through voluntary joint procurement (paragraph 24 a) of European Council conclusions);*

• *further measures to map the current and necessary additional manufacturing capabilities and to reinforce the capacity and resilience of the European defence technology and industrial sector, including SMEs (paragraph 24 c) of European Council conclusions);*

• *a possible joint European Defence Investment Programme, including exploring a vehicle for Value Added Tax exemption and for European defence projects of high common interest (paragraph 25 of European council conclusions).*

The ad hoc Working Party will report to Coreper on the matters listed above, in order to prepare the work of the Foreign Affairs configuration of the Council, when defence ministers meet, and, as appropriate, of the Competitiveness configuration of the Council».

Il Gruppo di lavoro, in una delle ultime riunioni (20 luglio scorso), ha discusso la proposta di regolamento presentata dalla Commissione circa l'adozione di un sistema di acquisizione congiunte, su cui v. par. successivo).

[17] *Doc. COM (2022) 349 final, 2022/0219 (COD), Bruxelles, 19.7.2022*, proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni.

una base giuridica analoga a quella utilizzata dal Regolamento che ha creato il Fondo europeo di difesa[18], ovvero l'art. 173 TFUE, in materia di sostegno alla competitività dell'industria dell'Unione.

La scelta operata dalla Commissione porta con sé conseguenze di grande rilievo sotto vari profili. In primo luogo, è bene rammentare che l'art. 173 cit. riguarda una materia rientrante nella categoria delle c.d. competenze parallele, rispetto alle quali[19] (v. art. 6 TFUE) è esclusa qualsiasi azione di armonizzazione delle normative nazionali[20]. In secondo luogo, l'art. 173, par. 3, impone che la procedura decisionale da seguire nell'adozione di atti normativi in tale settore debba essere la procedura legislativa ordinaria, con il coinvolgimento in qualità di co-legislatori di Parlamento europeo e Consiglio, previa consultazione del Comitato economico e sociale.

Tra i motivi addotti a sostegno della proposta, particolarmente significativi i considerando n. 12 e 13, nei quali si legge che «dovrebbe essere istituito uno strumento a breve termine destinato a rafforzare la collaborazione degli Stati membri nella fase degli appalti in materia di difesa (lo "strumento")». Tale strumento spronerà gli Stati membri a perseguire azioni collaborative e, in particolare quando ricorrono agli appalti per colmare le carenze in questione, a farlo congiuntamente, aumentando il livello di interoperabilità e rafforzando e riformando le loro capacità industriali nel settore della difesa.

(13) Lo strumento a breve termine dovrebbe compensare la complessità e i rischi associati a tali azioni congiunte, consentendo nel contempo economie di scala nelle azioni intraprese dagli Stati membri destinate a rafforzare e modernizzare la base industriale e tecnologica di difesa europea, aumentando in tal modo la resilienza della capacità e la sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione. Incentivare gli appalti comuni comporterebbe altresì una diminuzione dei costi in termini di sfruttamento, manutenzione e ritiro dei sistemi.

L'art. 3 della proposta individua gli obiettivi per i quali lo strumento dovrà essere utilizzato, specificando che (art. 3, par. 2, proposta) "Gli obiettivi sono perseguiti ponendo l'accento sul rafforzamento e sullo sviluppo della base industriale dell'Unione nel settore della difesa per consentirle di far fronte in particolare alle esigenze più urgenti e critiche in materia di prodotti della difesa, in particolare quelle messe in evidenza o esacerbate dalla risposta all'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, tenendo conto del lavoro della *task force* per le acquisizioni congiunte nel settore della difesa.

Il sostegno finanziario potrà riguardare sia l'assistenza tecnica e amministrativa necessaria per l'attuazione dello strumento sia la concessione di sovvenzioni sotto forma di finanziamenti non collegati ai costi.

È bene sottolineare che il ricorso allo strumento di finanziamento si basa su un'adesione del tutto volontaria, aperta sia agli Stati membri sia "ai membri dell'Associazione europea di libero scambio che sono membri dello Spazio economico europeo (paesi associati), in conformità alle condizioni stabilite nell'accordo sullo Spazio economico europeo" (art. 5 della proposta).

Le azioni ammissibili ai sensi della proposta (art. 7) dovranno rispettare cumulativamente le seguenti condizioni: "a) le azioni implicano la cooperazione per appalti comuni dei prodotti della difesa più urgenti e critici tra i soggetti ammissibili che attuano gli obiettivi di cui all'articolo 3; b) le azioni implicano una nuova cooperazione o un'estensione della cooperazione esistente a nuovi Stati membri o paesi associati;

[18] Anche al fine di garantire la coerenza con il regolamento sul FED.

[19] V. art. 2 e 6 TFUE.

[20] Così come confermato dall'art. 173, par. 3: "3. L'Unione contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1 attraverso politiche ed azioni da essa attuate ai sensi di altre disposizioni dei trattati. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, possono decidere misure specifiche, destinate a sostenere le azioni svolte negli Stati membri al fine di realizzare gli obiettivi di cui al paragrafo 1, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri".

c) le azioni sono condotte da un consorzio di almeno tre Stati membri; d) le azioni soddisfano le condizioni aggiuntive di cui all'articolo 8".

Sulla proposta formulata dalla Commissione, così come previsto dall'art. 173, par. 3, si è già espresso con un parere il Comitato economico e sociale[21], che, pur condividendo le motivazioni su cui essa si basa, non ha mancato di sollevare alcune criticità riguardanti: l'esiguità della dotazione finanziaria messa a disposizione dello strumento; la tipologia di finanziamenti ammessi e criteri di aggiudicazione proposti.

Un ulteriore passaggio della procedura legislativa ordinaria tuttora in corso, trattandosi di un settore di competenze non esclusiva, vede come protagonisti i Parlamenti nazionali, ai sensi di quanto previsto dal Protocollo n. 2 allegato ai Trattati Ue E fue, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, i quali, a loro volta, sono chiamati ad esprimere un parere circa il rispetto da parte del testo proposto dalla Commissione di quegli stessi principi.

L'esame da parte di molti Parlamenti nazionali è ancora in corso[22]. È utile, tuttavia, sottolineare che i pareri fin qui espressi risultano essere tendenzialmente positivi. Fa eccezione il Parlamento svedese, ad avviso del quale i principi poc'anzi enunciati non devono ritenersi correttamente rispettati in ragione del fatto che lo strumento proposto, per come è strutturato, è idoneo ad interferire indebitamente sulle decisioni adottate in materia difesa adottate a livello nazionale. Si contesta, inoltre, la mancanza sostanziale di trasparenza e misurabilità dei criteri in base ai quali saranno ripartite le risorse disponibili.

La proposta in questione, come evidenziato in precedenza, rappresenta uno snodo fondamentale nella direzione auspicata della creazione dell'Union europea della difesa. Una considerazione che trova riscontro nelle parole pronunciate dalla Vicepresidente Margareth Vestager: «Gli Stati membri hanno adottato misure coraggiose trasferendo all'Ucraina i materiali di difesa urgentemente necessari. Nello stesso spirito di solidarietà, l'UE li aiuterà a ricostituire le scorte incentivando gli appalti congiunti e consentendo all'industria europea della difesa di rispondere meglio a queste esigenze urgenti. La proposta di regolamento EDIRPA rappresenta una tappa storica nell'istituzione dell'Unione europea della difesa, che aumenta la sicurezza dei cittadini dell'UE e rende l'UE un partner più forte per i nostri alleati».

Ulteriore conferma proviene anche da parte del Commissario al Mercato Interno, Thierry Breton, ad avviso del quale «Oggi compiamo un passo storico nell'integrazione della difesa europea. Mentre la guerra infuria alle frontiere dell'Europa, rispondiamo all'appello dei capi di Stato dell'UE presentando oggi un nuovo strumento per sostenere, a livello europeo, l'acquisizione congiunta di armi. Oltre a contribuire a ricostituire parte delle scorte a seguito del trasferimento di armi all'Ucraina, proponiamo un incentivo mediante il bilancio dell'UE per indurre gli Stati membri ad acquistare insieme. La difesa dell'Europa compie enormi passi avanti».

[21] Parere del Comitato economico e sociale europeo "rafforzamento della difesa attraverso gli appalti" (CCMI/200), obbligatorio ma non vincolante.

[22] Si veda la banca dati *IPEX.eu*, nella quale è possibile seguire in tempo reale l'emissione dei pareri da parte dei vari Parlamenti nazionali ed ottenerne il testo.

Human Rights and Outer Space: Is There any "Legal" Black Hole?

I diritti umani nello spazio: c'è qualche buco nero "giuridico"?

Valeria Eboli[*]

Summary: Introduction. – 1. Human presence in outer space. – 1.1. Activities. – 1.2. Actors. – 1.3. Human Settlements and Space Stations. – 2. Rights and their Protection. – 2.1. Legal regime of celestial bodies. – 2.2. Interprivate relations, private law and criminal law. – 3. Human Rights Treaties. – 3.2. Applicability of Human Rights Treaties in outer space. – 3.2.1. Who... – 3.2.2. ...and where. – 4. Conclusions – Any black hole?

Introduction

Human activities in outer space have been increasing and increasing along the time.

Nowadays there are already two space stations, the International Space Station (ISS) and a Chinese Space station, with some individuals stationing there for a prolonged time. Therefore, tourist travels begun and there are several futuristic projects about human settlements on the Mars or on the Moon.

In the perspective of the Armed Forces, space is deemed as increasingly important as well.

Nowadays, space is one of five dimensions in the field of security and defence, together with land, sea, air, and cyberspace. Also the North Atlantic Treaty Organisation recognised it as a an operational domain[1].

In Italy, in June 2020 the Space Operations Command (*Comando Operazioni Spaziali* – COS) was established within the Italian Ministry of Defence (IT MoD) to develop space operations and provide space products to the other traditional military domains. In 2021, it has been placed under the authority of the Italian Join Operational Headquarters (*Comando Operativo di Vertice Interforze* – COVI), in view of multi-domain operations[2].

In 2009 the General Space Office (*Ufficio Generale Spazio* – UGS) had already been established by the Italian Defence General Staff, with the task of policy planning, space programmes and international cooperation.

Both UGS, for policy planning, and COS, for operations, contribute to the development of national security and defence in the space domain.

Then, in particular, at the at the air force level, an Aerospace Operations Command (*Comando Operazioni Aerospaziali* – COA), an substituted the former Air Operations Command in Poggio Renatico in 2020. Such command leads the Joint Centre for Space Situational Awareness (CSSA), whose task is mainly space surveillance and tracking. So space is perceived as a ground to achieve competitive advantage in the military field. It is not seen just as an enabler for defence operations on Earth, but also as a potential operational domain on its own, interlinked to the other four dimension of security.

Therefore it is not unconceivable that military personnel will be progressively more involved in space missions.

---

[*] Views and opinions expressed are solely by the Author.

[1] NATO, *NATO Defence Ministers Approve New Space Policy, Discuss Readiness and Mission in Afghanistan*, 27 June 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_167181.htm; NATO, *Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers*, 20 November 2019, https://www.nato.int/ cps/en/natohq/opinions_171022.htm.

[2] See A. MARRONE and M. NONES (eds.), *The Expanding Nexus between Space and Defence*, Documenti IAI 22, 1st February 2022, *https://www.iai.it/en/pubblicazioni/expanding-nexus-between-space-and-defence*.

So, there is a need for a reflection about the protection of human beings in outer space. In particular, it is worth questioning whether the current human rights instruments may be applicable or there is a black hole to fill.

As it is well known, the main international human rights treaties apply extraterritorially. The European Convention on Human Rights (ECHR) applies wherever the State exercises its jurisdiction, the International Covenant on civil and political rights (ICCPR) applies in all the places under the jurisdiction and control of the member States. So, our aim is to examine which places, if any, may be deemed as under the jurisdiction or control of some states, bearing in mind the special legal regime of outer space and celestial bodies.

Therefore, the point of departure will be the analysis of such legal regime; then the applicability of the main current human rights instruments is taken into account. Finally the analysis focuses on whether there is or not any black hole and, if so, which proposals can be made to fill it from a legal policy perspective.

1. Human presence in outer space

First of all there is the need to set the scene, to understand how outer space appears featured today.

1.1. Activities

Nowadays outer space seems to be an invaluable resource for all the States and for private actors too, due to its resources, its importance for communication, the possibilities to exploit it offered by new technologies.

Compared to the dawn of space race, when outer space was a field of competition and possibly confrontation of the two superpowers of the day, the United States and the Soviet Union, today a number of States are spacefaring countries, there is an interest in outer space also of non spacefaring States and several private entities are launching their own activities in such a domain.

Far beyond the original cold war features, at the time being when economy is deemed as one of the most influential forces determining the course of development of the planet and a key aspect of the modern world system, space economy has clearly increased considerably over the past few years. It includes the full range of activities and the use of resources that create value and benefits to human beings in the course of exploring, researching, understanding, managing, and utilising space, including also services and products in other fields connected to satellite technology and services such as agriculture, environment al protection natural resources management and transportation[3].

So outer space became a critical component of human endeavour. From communications to financial operations, farming to weather forecasting and environmental monitoring to navigation, surveillance and monitoring, outer space resources play a key role.

Consequently, the interest not only of States but of private actors too has been and is still growing and growing, also due to the development of some new technologies, as for instance space constellations[4].

Interstellar trips are organised by private entities to the benefit of space tourists.

[3] OECD, *Space economy at a glance*, 2014, *https://www.oecd.org/sti/the-space-economy-at-a-glance-2014-9789264217294-en.htm*.

[4] A. VENKATESAN, J. LOWENTHAL, P. PREM, *et al. The impact of satellite constellations on space as an ancestral global commons*. (2020) 4 *Nat Astron* 1043.

Not only national space agencies are paying attention to space for their public interests, such as research, military uses etc., but other interests, and especially space resources and utilities are attracting other kinds of subjects[5].

Therefore, in this sector too there is a sort of privatization of activities traditionally exclusive prerogative of the States and we assist to an interplay between public and private actors.

1.2. Actors

As mentioned, not only the possible uses of space have been increasing but also the actors interested in exploiting it or better in benefitting by every improvement it may offer.

First, in recent years, the group of the States disposing of space technologies has growth a lot. For instance, nowadays, beside the traditional actors such as US and Russia, also China, India the European Union (EU) and African Union dispose of interesting space programs[6].

Following the entry into force of the Lisbon Treaty (2009), the European Union was given shared competence in space matters, so that it became a potential major player in this field. A comprehensive European space strategy was adopted by the European Commission in October 2016[7].

Recently African Union too showed a significant interest in the outer space sector. In 2016 the first African Space Policy and Strategy was adopted[8]. It provides the guiding principles for a sustainable and fully effective space programme that will serve the needs of the African continent. Outer space activities, including Earth observation (EO) are deemed functional to reach the goals of both the African Union (AU) Agenda 2063, of 2015, and the Global Agenda, i.e., the UN 2030 Sustainable Development Goals (SDGs). Most African countries are increasingly adopting Geospatial technologies to support their sustainable development agendas[9].

The involvement of regional international organisations in the space sector is quite interesting also for the possibilities of cooperation that it enhances.

The interests of private actors[10], such as Companies have also increased a lot, due to the possible profit coming from the space activities, such as space tourism, satellites etc.[11].

Private actors have invested in space in last two decades. So it seems that a business model of a sector traditionally dominated by public agencies is changing. For instance, the "Newspace" movement[12] has the goal to reduce the cost of space infrastructures and launch services, e.g. by producing large constellations of light satellites with a relatively short lifespan. Another Project, called One Web, envisages the production and launch of a constellation of 648 satellites to provide

---

[5] R. BALLESTE, *Interstellar travel and the mission for outer space: human rights perspective*. (2015) 18(3) *SMU Science and Technology Law Review*, 219.

[6] M. MAHULENA HOFMAN, P.J. BLOUNT, *Innovation in outer space: international and African legal perspective*, (Hart Publishing, Nomos 2018); Mazurelle F., Wouters J., Thiebaut W., *The evolution of European space governance: policy, legal and institutional implications*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working paper n°25 (KU Leuven 2009).

[7] Text available at *https://ec.europa.eu/docsroom/documents/19442*.

[8] *African Space Policy & Strategy: Redefining Satellite Navigation and Positioning in Africa (2020). Space in Africa*. *https://africanews.space/african-space-policy-strategy-redefining-satellite-navigation-and-positioning-in-africa/*.

[9] M. ONWUDIWE, K. Newton, *Africa and the Artemis Accords: A Review of Space Regulations and Strategy for African Capacity Building in the New Space Economy*. (2021) 9 (1) *New Space* 38.

[10] For a general overview, see UN System Task Team for the post-2015 UN development agenda, *Analysis and overview of new actors and formats for the global partnership for development post 2015*, 2013, at *https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/20_thinkpiece_analysis_newactors.pdf*.

[11] See *https://www.cnbc.com/2020/09/26/space-tourism-how-spacex-virgin-galactic-blue-origin-axiom-compete.html*.

[12] *https://newspaceglobal.com/*.

high speed internet everywhere. Similarly "SpaceX"[13] is another private company replacing public institutions in the launchers sector.

The increasing commercialization of space activities driven by ever more numerous private actors has an impact on international space law too. At its origins, it was intended to regulate relations between states or state actors only. Some issues related to private space activities such as property rights, intellectual property rights[14], liability of non-governmental entities, insurance,[15] legal status of space tourists and others require adequate regulation, in order to protect fundamental rights too. And it is essential to identify which are the applicable rules.

Such evolution may also require evolutionary solutions to new issues and the creation of suitable norms.

All these activities related to new developments in space technology go beyond the original use of space by states for their political or military purposes.

1.3. Human Settlements and Space Stations

There is already also a permanent human presence in outer space.

Nowadays there are two Space Stations: the International Space Station and a Chinese Space Station.

The International Space Station (ISS) was set up by United States, Russia and other partners. The first step was moved in 1984, then other partners joined the venture in 1993, and finally the IGA was signed in 1998[16]. On Nov. 2, 2000, the first humans began to spend time in the ISS.

It is interesting to understand under whose jurisdiction it is placed and which is the applicable law, in order to assess which are the applicable rules for the protection of human rights, as it will better explained below.

The ISS is subject to a legal regime identified by the International Space Station Intergovernmental Agreement (IGA)[17], according to "each Partner shall retain jurisdiction and control over the elements it registers (...) and over personnel in or on the Space Station who are

[13] *http://www.spacex.com/.*

[14] L. W LOCKRIDGE, *Intellectual property in outer space: International law, national jurisdiction, and exclusive rights in geospatial data and databases*. (2006) 32(2) *Journal of Space Law* 319.

[15] These new issues have already, although to a limited degree, resulted in the introduction of certain elements of private international law into new space regimes, especially in the framework of UNIDROIT. See https://www.unidroit.org/overview-2012-space-assets.

[16] See *https://www.esa.int/Science_Exploration/Human_and_Robotic_Exploration/International_Space_Station/Building_the_International_Space_Station3*.

[17] Agreement among the Government of Canada, Governments of Member States of The European Space Agency, the Government of Japan, the Government of the Russian Federation, and the Government of the United States of America Concerning Cooperation on the Civil International Space Station Signed at Washington January 29, 1998 with Annex and entered into force March 27, 2001 available at *https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/12927-Multilateral-Space-Space-Station-1.29.1998.pdf*.

At that time the Member States of the European Space Agency were the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the French Republic, the Federal Republic of Germany, the Italian Republic, the Kingdom of the Netherlands, the Kingdom of Norway, the Kingdom of Spain, the Kingdom of Sweden, the Swiss Confederation, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. UK joined in 2012, with Hungary and Luxembourg committing to the Space Station programme in 2019 as well as ESA cooperating state Slovenia. See *https://www.esa.int/Science_Exploration/Human_and_Robotic_Exploration/International_Space_Station/International_Space_Station_legal_framework*.

Arrangement concerning application of the space station intergovernmental agreement pending its entry into force Signed at Washington January 29, 1998, and entered into force January 29, 1998 available at *https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/12927-Multilateral-Space-Space-Station-1.29.1998.pdf*.

its nationals" (Article 5)[18]. Memoranda of Understandings (MOUs), and implementing arrangements among the parties complement the Agreement[19].

The main criteria identified to share the jurisdiction among the Partners are the registration for the objects and the nationality for the subjects. Both of them are formal criteria.

So, according to IGA "different States own – enjoy sovereignty over - different parts of the ISS"[20].

The other Space Station was launched by China.

The first and main module of a permanent orbiting space station called Tiangong (Heavenly Palace 天宫), was launched on April 29, of 2021. Two additional science modules (Wentian and Mengtian) are supposed to follow soon in a series of missions that will complete the station and allow it to start operations[21].

It replicates the International Space Station (ISS), from which China was excluded.

In so far as the legal regime of such Space Station is concerned, it is under the jurisdiction of one State only, so it may be assessed that it is under the "law of the flag" of this State and therefore its law applies[22].

2. Rights and their protection

2.1. Legal regime of celestial bodies

Which is the legal framework for outer space?

Outer space is not a no man's land. Law arrives, in a certain but always increasing way into space too. Since the beginning, since when technology gave the opportunity to explore such places, the regulation of outer space activities has been challenging[23].

More than in other sectors, the development of space law has been influenced by the actors involved. Different rules have been created in the diverse stages, from the beginning when the space activities were dominated mainly by the two Super Powers, to the last decades, when,

[18] See also K. MILLS, *Who will own outer space? Governance over space resources in the age of human space exploration*, in *Humans in Outer Space-Interdisciplinary Perspectives*, U LANDFESTER, N.-L. REMUSS, K.-U SCHROGL, J.-C. WORMS, (eds.), (Springer, 2011) 15, 19.

[19] There are Four Memoranda of Understandings (MoUs) between the National Aeronautics and Space Administration (NASA) and each co-operating Space Agency, i.e. European Space Agency (ESA), Canadian Space Agency (CSA), Russian Federal Space Agency They describe in details the roles and responsibilities of the agencies in the design, development operation and utilisation of the Station and establish the management structure and interfaces necessary to ensure effectively the utilisation of the Station. Furthermore various bilateral Implementing Arrangements between the space agencies have been established to implement the Memoranda of Understandings. In order to distribute concrete guidelines and tasks among the national agencies. See *https://www.esa.int/Science_Exploration/Human_and_Robotic_Exploration/International_Space_Station/International_Space_Station_legal_framework*.

[20] K. MILLS, *Who will own outer space? Governance over space resources in the age of human space exploration*, quoted above, 19.

[21] China's space policy is based around its desire to "develop its economy and continuously push forward its modernization drive." P. J. BLOUNT, *Jurisdiction in Outer Space: Challenges of Private Individuals in Space*, (2007) 33 *J. Space L.* 299, 304. Y. WENJUAN, *Presentation made by Ms. Yin Wenjuan At the UN/Republic of Korea workshop on Space Law, in United Nations treaties on outer space: actions at the national level,* Proceedings of the United Nations/Republic of Korea workshop on space law, U.N. Office of Outer Space Affairs, ST/SPACE/22, at 31 (Daejeon, Republic of Korea, Nov. 3-6, 2003) available at *http://www.unoosa.org/pdf/publications/st space_22E.pdf.*

[22] For the parallelism between the law of the sea and outer space law, see below.

[23] B. CHENG, *The legal status of outer space and relevant issues: Delimitation of outer space and definition of peaceful use* (1983) 11(1 & 2) *Journal of Space Law* 89.

beside a proliferation of space faring States and International Organizations, more and more private actors entered into the space domain too.

Space Law is based on five founding treaties, the main important of them being the Outer Space Treaty (OST). On the one hand, space is not subject to the sovereignty of any State, on the other hand each state can try to promote its interest in using it.

At that time, in the 60's, space exploration was a matter for government appropriations only. In recent decades the climate of space exploration has changed dramatically. The private sector has become more instrumental in the exploration and exploitation of space. This means that there will soon be "new types of relationships occurring between individuals in space who are not necessarily representatives of a State entity and that the treaty regimes have not anticipated[24]."

The main body of law governing outer space is currently represented by the aforementioned five founding treaties. Some of their norms are also correspondent to customary law.

In relation to role of customary law for space activities, it has also been argued[25] that prolonged state practice was unnecessary in this field, provided that the relevant states clearly establish their *opinio juris* by, for example, their votes on U.N. General Assembly resolutions (so called "instant customary law"). It was an effort to find quickly a solution to the issue of the legal finish for the activities in space, in the absence, at the beginning, of any applicable law.

The fundamentals governing the use of outer space were set forth by the United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (UNCOPUOS)[26] and are at the basis of the five

[24] P. J. BLOUNT, *Jurisdiction in Outer Space: Challenges of Private Individuals in Space*, quoted above, at 300.

[25] B. CHENG, *United Nations Resolutions on Outer Space: "Instant" International Customary Law?* (1965) 5 *Indian J. Int'l L.* 23, 36.

[26] In the framework of the United Nations, shortly after the launch of the first man-made space object, the UN General Assembly created an *ad hoc* Committee on the Peaceful Uses of Outer Space in 1958. Made up of 18 members charged to study the technical, legal and other aspects related to the appearance of the first satellites. The first *ad hoc* Committee meeting took place on 6 May 1959, and two Sub-Committees were established: one scientific and technical, and one legal. The *ad hoc* Committee became permanent by General Assembly Resolution 1472(XIV) of 12 December 1959. At the beginning, the Soviet Union boycotted it, claiming that it was not sufficiently representative and asking that its decisions be made by consensus rather than by majority vote as the West had suggested. Finally it was reached an agreement to create a Committee of 24 members classified as a subsidiary body of the General Assembly, so underlining its strongly political character. Cold War politics were also decisive in attributing leadership as a balance between East and West was to be achieved. The Chair of the Committee, now called Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (COPUOS), was attributed to Austria. Being a neutral country, it was chosen to take the chair of the Committee, now called COPUOS. A certain balance between Eastern and Western block was also maintained in attributing the chairs of the two Sub-Committees of COPUOS, the Legal Sub-Committee and the Scientific and Technical Sub-Committee. The former was chaired by a representative of Eastern countries, while the latter remained in the hands of the Western group of countries. China initially refused to join the Committee, which it considered to be too strongly dominated by the two Cold War Superpowers. However, as soon as Chinese space programs began to develop took part in its work, it took its seat in the Committee. So initially the COPUOS had a "*Cold War configuration*", that was to remain unchanged even after the end of the Cold War, until when the usual system of rotating chairmanships was adopted by the Committee. All the space law agreements were then drafted in its Legal Sub-Committee and adopted by consensus. The UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space was the first UN standing body to use this procedure in its purest form. Even if such methodology sometimes slowed down negotiations, provided them with broad international acceptance, particularly from the major space powers.
All the founding five space treaties were finally adopted in its framework. They were the output of multilateral negotiations among both spacefaring and non spacefaring countries. African space-faring States became members of COPUOS in step with their involvement in outer space.
In the already existing institutional framework, the United Nation Office for Outer Space Affairs (UNOOSA) has to be mentioned too. It constitutes the Substantive Secretariat of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space and its Scientific & Technical Subcommittee and Legal Subcommittee; coordinates the inter-agency coordination within the United Nations on the use of space technology (UN-Space), maintains coordination and cooperation with space

main space treaties. Such fundamentals principles are that no nation can make territorial claims to outer space and celestial bodies within it; that nations have free access to space; that all nations are free to conduct scientific investigation in space; that national rights to space objects launched by them are preserved; and that nations will cooperate in rendering assistance to crews of spaceships in emergencies[27].

The primary treaty governing the law of space is the Treaty on the Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space including the Moon and Other Celestial Bodies or more commonly known as the Outer Space Treaty of 1967 (*infra* OST)[28].

Its provisions are based on the principle that all nations are entitled to have access to space and the resources contained within it and «Outer space, including the moon and other celestial bodies, is not subject to national appropriation by claim of sovereignty, by means of use or occupation, or by any other means[29]».

Furthermore the Outer Space Treaty requires that space is used for "peaceful purposes". According to the predominant interpretation it means that the establishment of military installations, fortifications, manoeuvres or the testing of weapons are forbidden. The placement of nuclear weapons or any other weapon of mass destruction in the orbit of Earth or on any celestial body is specifically banned[30].

Following the OST, other treaties were negotiated.

The Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space (the so called "Rescue Agreement") expands on the duties introduced in the Outer Space Treaty to render assistance to astronauts in distress[31]. The Rescue Agreement specifies some provisions of the Outer Space Treaty that already required nations to render assistance to astronauts in distress whether in space, the high seas or within the territory of another nations. It adds that a spacecraft continues to belong to the State that launched it and requires that any spacecraft recovered by another State in the course of a rescue is to be returned. It sets upon its contracting parties an obligation to inform others of conditions that may prove hazardous to astronauts.

The Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects (so called "Liability Convention") of 1972[32] expands the principles of liability for damage caused by space objects introduced in the Outer Space Treaty. It provides for a principle of absolute liability of the launching state, for damage caused by its space object on the surface of the earth or to aircraft in flight and a principle of liability based on fault in the event of damage caused in some place other than the surface of the earth, i.e. outer space or another celestial body. So a State has to take responsibility for its activities in space or for the activities of nongovernmental entities that are

---

agencies and intergovernmental and non-governmental organizations involved in space-related activities. P. JANKOWITSCH, *The Background and History of Space Law*, in *Handbook of Space Law*, F. G. VON DER DUNK (ed.), (*Elgar Publishing* 2014), 11.

[27] N. H. APFEL, *Space Law* (F. Watts 1988), 44.

[28] Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies, Adopted by the General Assembly in its resolution 2222 (XXI), opened for signature on 27 January 1967, entered into force on 10 October 1967, 610 U.N.T.S. 205, *https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/outerspacetreaty.html*>.

[29] Article II OST.

[30] Article VIII OST.

[31] *See* Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Space Objects Launched into Outer Space, Adopted by the General Assembly in its resolution 2345 (XXII), opened for signature on 22 April 1968, entered into force on 3 December 1968, 672 U.N.T.S.119 , *https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introrescueagreement.html*.

[32] Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects, Adopted by the General Assembly in its resolution 2777 (XXVI), opened for signature on 29 March 1972, entered into force on 1 September 1972, 961 U.N.T.S. 187, *https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introliability-convention.html*.

under its jurisdiction as well as detail the nature of objects launched into space and the nature of any activities performed in space.[33]

Another of the founding Space treaties is the Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space (so called "Registration Convention") of 1975[34]. The contracting States are required to establish their own national registries and provide information on their space objects to the Secretary-General for inclusion in the United Nations Register[35]. Registration is a means of identifying which State bears international responsibility and liability for space objects.

After these two there is the 1979 Moon Agreement[36], that is the most innovative and controversial.

It introduces the concept of *common heritage of all mankind*. It qualifies the moon itself, as well as its natural resources, as the 'Common Heritage of Mankind' in its Article 11 and provides that an international regime should be established to govern the exploitation of such resources when such exploitation is about to become feasible. The Moon Treaty takes the concept of non appropriation by States and barriers also the private entities from laying claim to the moon or other celestial bodies and extending that prohibition to resources as well. Anyway it does not prohibit the extraction of extraterrestrial natural resources. In fact the legal regime of common heritage of mankind oversees the extraction and distribution of those resources, suggesting that they belong to all mankind.

In the same age, the principle of *common heritage of all mankind* was chosen also as the legal regime for the deep Sea-Bed in the framework of the UN Convention on the Law of the Sea. The adoption of such a legal regime is inspired by the need to reach a balance between spacefaring or non spacefaring countries. At that time there were different competing interests to balance in the framework of the General Assembly. One the one side only two States were deploying space activities, on the other end the Group of 77 was pushing toward the adoption of rules based on a solidarity principle.[37] In order to avoid that space benefits would remain limited to a small number of advanced, industrialized countries.

The acceptance of the legal regime of common heritage of mankind was not well accepted by some States, due to the huge economic implications that it may imply in the future, when new technology may allow easily the extraction of natural resources from the moon. They proved to be reluctant to accept it. In fact, the Moon Treaty is still the less accepted, having received a very poor number of ratifications[38]. Due to that, it is hard to support the view that the latter provision reflects a customary legal regime and is binding for everybody. It seems more likely that it is just a treaty regime binding only for the contracting parties (at least up to now), so that it may be questionable whether mining, the exploitation of resources and other commercial activities performed on celestial bodies may be subject to legal regime of common heritage of mankind.

---

[33] V. KOPAL, *Origins of Space Law and the role of the United Nations*, in *Outer Space in Society, Politics and Law*, C. BRÜNNER, A. SOUCEK, (eds.), (Springer 2011), 221, 228.

[34] Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space, Adopted by the General Assembly in its resolution 3235 (XXIX), opened for signature on 14 January 1975, entered into force on 15 September 1976, 1023 U.N.T.S. 15, *https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introregistration-convention.html*.

[35] The Convention requires the name of the launching State or States; an appropriate designator for the space object or its registration number; date and territory or location of launch; basic orbital parameters, and the general function of the space object.

[36] Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies, New York, done 18 December 1979, *https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/intromoon-agreement.html*, 1363 UNTS 3, *https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/moon-agreement.html*.

[37] A. FERREIRA-SNYMAN, *Cooperation in Outer Space Activities: South Africa's Role as a Member State of the African Union and BRICS,* (2018) 51(2), *The comparative and international law journal of Southern Africa,* 141, 148.

[38] For the current status see *https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/status/index.html*.

2.2. Interprivate relations, private law and criminal law

Humans are becoming an increasingly space-faring civilization, and space will likely be a major part of the future. So there is need to explore also which norms are apt to regulate private activities and interprivate relations and criminal jurisdiction issues.

Recent cases witness how it is critical.

In August 2019, it was reported that NASA was investigating an allegation related to a crime committed by an astronaut aboard the International Space Station (ISS)[39]. Allegedly, the astronaut accessed her estranged spouse's bank account.

So for the first time the need to clarify what body of criminal law applied in outer space emerged. In particular in this specific instance, the alleged crime took place on board the ISS, regulated, as better explained below, by the IGA, containing detailed provisions for criminal jurisdiction. Furthermore both the alleged perpetrator and alleged victim were United States (US) nationals, so it was relatively easy to identify US law as the applicable one. However, if the victim and perpetrator were of different nationalities, or were dual nationals, or the conduct had taken place elsewhere in space or even in another area of the same ISS, the applicable law could be different at the end[40].

The International Space Station Intergovernmental Agreement (IGA) contains important provisions as regards criminal law jurisdiction. The IGA, signed by the partners involved in the ISS project[41], deals with this issue in its Article 22.

It states that any participating State may exercise criminal jurisdiction over personnel in or on any flight element who are their respective nationals. In a case involving misconduct on orbit affecting the life or safety of a national of another Partner State or occurring in or on or causes damage to the flight element of another Partner State, "the Partner State whose national is the alleged perpetrator shall, at the request of any affected Partner State, consult with such State concerning their respective prosecutorial interests"[42].

So, depending on the nationality of the perpetrator or the victim or the ownership of the damaged element, the exercise of criminal jurisdiction may be upon different States.

Furthermore, for other possible conducts that take place outside a space station, different places may fall within the jurisdiction of different States or be outside the jurisdiction of any State (such as the moon and other celestial bodies).

In this case there are not yet specific provisions regulating the exercise of criminal jurisdiction. Therefore a reference to national laws may be helpful.

According to some scholars, space law cannot be considered just a branch of international law, but is more and more presumed to cover domestic laws and the laws of the European Union concerning space activities[43]. Therefore, space law can be defined as a 'specific and coherent set of rules applicable to activities of states and other subjects, including private subjects, in outer space or related to outer space activities'[44].

---

[39] M. BAKER, *NASA Astronaut Anne McClain Accused by Spouse of Crime in Space*, *The New York Times*, Published Aug. 23, 2019 and updated Aug. 27, 20, at *https://www.nytimes.com/2019/08/23/us/astronaut-space-investigation.html*.

[40] See D. *Ireland-Piper*, and S. FREELAND, *Star Laws: Criminal Jurisdiction in Outer Space*, (2020) 44 (1) *Journal of Space Law* 44.

[41] See above.

[42] Article 22 alinea 2.

[43] V. IAVICOLI, *The Legal Regime of Outer Space in Light of the Law of the Sea*, in S. ARICÒ, *Ocean Sustainability in the 21st Century*, (ed), (Cambridge University Press, 2015), 249.

[44] *International legal regime on outer space: Liability Convention and Registration Convention*, in *Meeting international responsibilities and addressing domestic needs, Proceedings United Nations/Nigeria Workshop on Space Law*, Vienna, United Nations, 2006, pp. 18-27.

Some internal penal codes contain provisions related to conducts in space. For instance, the Finnish Penal Code is a fine example of a criminal code that has jurisdictionally been extended into outer space[45].

National space legislations also encouraged to implement international law in domestic legal systems, to fulfil obligations under treaties to which a State has become a party, to achieve consistency and predictability in the conduct of space activities under the jurisdiction of the State; to provide a practical regulatory system for non-governmental and private sector involvement. The International Law Association (ILA) adopted some Guidelines for a Model Law on National Space Legislation (so called "Sofia Guidelines" during its 75th Conference on 30 August 2012).

The first national space legislation was the Norwegian Space Law of 1969[46].

Anyway recently some States are also enacting space legislation mainly aimed at attracting investments. For instance Luxembourg and US recently enacted this kind of legislation[47]. While the Luxemburgish legislation does not take into account any issue of jurisdiction, the US Act contains some reference to jurisdictional issues. Anyway it clearly specifies that "the United States does not thereby assert sovereignty or sovereign or exclusive rights or jurisdiction over, or the ownership of, any celestial body[48]."

In our view, leaving the regulation of jurisdiction to different national legislations risks to fragment the legal framework at the expense of clarity. It would be preferable to clarify certain rules at the international level.

3. Human rights treaties

In order to try to understand whether some human rights obligations may be applicable in outer space too, there is need to recall some features of international human rights law and namely the scope of application *ratione loci* of the main human rights treaties.

The main human rights treaties apply extraterritorially as, for instance, the International Covenant on civil and political rights (ICCPR)[49], the European Convention on Human Rights (ECHR)[50], the Inter-American Convention on Human Rights (IACHR)[51], the Arab Charter on Human Rights[52]. This means that they are not applicable only on the territory the States parties, but also

---

[45] P. J, BLOUNT*, Jurisdiction in Outer Space: Challenges of Private Individuals in Space*, quoted above, 329.

[46] See *Act on launching objects from Norwegian territory etc. into outer space*, 13 June. No. 38. 1969, *https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/nationalspacelaw/norway/act_38_1969E.html*.

[47] This is for instance the case of the latest Luxembourg law on exploration and use of space resources of 2017. US also enacted the Commercial Space Launch Competitiveness Act in 2015, aimed at granting companies ownership of resources they extract from celestial bodies. While the Luxembourg law that applies to any companies operating in the country, American law applies only to those companies with majority American ownership, to support the start-ups operating in the field. Both of them are among the biggest proponents of space commercialization. Foust J. United States and Luxembourg sign space cooperation agreement. Space in Africa (2019).

[48] U.S. commercial space launch competitiveness act 2015, https://www.congress.gov/114/plaws/publ90/PLAW-114publ90.pdf, Sec. 403.

[49] International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted and opened for signature, by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entered into force 23 March 1976, *https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en*.

[50] Council of Europe, European Convention on Human Rights, opened for signature in Rome on 4 November 1950 entered into force on 3 September 1953, ETS No. 5 *https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c*.

[51] American Convention on Human Rights**,** adopted at the Inter-American Specialized Conference on Human Rights, San José, Costa Rica, 22 November 1969, *https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm*.

[52] League of Arab States, *Arab Charter on Human Rights*, (2004), available at *https://digitallibrary.un.org/record/551368?ln=en*.

in other areas under their jurisdiction or control. The formulation varies a little by treaty to treaty but all of them make reference to such extraterritorial application.

For instance, in relation to the European regional level, there is also a wide case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) on this.

On July 7, 2011, it issued a landmark decision in *Al-Skeini et al. v. The United Kingdom* in this regard, stating that human rights treaties should apply extraterritorially[53].

The Inter-American Court of Human Rights interpreted in similar way also the scope of application of the IACHR. In its 2017 Advisory Opinion on "The Environment and Human Rights" of 15 November 2017[54], it recognised as alternative bases of extraterritorial jurisdiction the effective control over territory or persons and also an innovative extraterritorial jurisdictional link based on control over domestic activities with extraterritorial effect[55], based on the "causal" – nexus between conducts performed in the territory of the State and a human rights violation occurring abroad[56].

Article 1 of the ECHR reads as follows: «The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of [the] Convention».

"Jurisdiction" under Article 1 ECHR is a threshold criterion. The exercise of jurisdiction is a «necessary condition for a Contracting State to be able to be held responsible for acts or omissions imputable to it which give rise to an allegation of the infringement of rights and freedoms set forth in the Convention[57]».

Even if the State's competence under Article 1 is primarily territorial[58], i.e. jurisdiction is presumed to be exercised normally throughout the State's territory, also acts of the Contracting States performed, or producing effects, outside their territories can fall within it in some cases[59].

Some jurisdictional links are mentioned.

First a contracting State's jurisdiction under Article 1 may extend to acts of its authorities which produce effects outside its own territory, e.g. the acts of diplomatic and consular agents, who are present on foreign territory in accordance with provisions of international law[60].

Secondly, the Court has recognised the exercise of extraterritorial jurisdiction by a Contracting State when, it exercises all or some of the typical functions of public authority normally exercised by the territorial sovereign State through the consent, invitation or

---

[53] In AL-SKEINI *and others v. The United Kingdom*, 55721/07 (ECtHR, 7 July 2011), the ECtHR held that the ECHR applied to six Iraqi civilians who were killed while under the authority and control of the British military during their occupation in 2003. This case is the most recent of court opinions that have affirmed the notion that the object and purpose of a human rights instrument should be taken into heavy consideration when determining the extraterritorial nature of a treaty.

[54] The text is available at *https://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=en*.

[55] BERKES A., 'A New Extraterritorial Jurisdictional Link Recognised by the IACtHR', *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law,* March 28, 2018, *https://www.ejiltalk.org/a-new-extraterritorial-jurisdictional-link-recognised-by-the-iacthr/*.

[56] Inter-American Court of Human Rights, *Advisory Opinion on "The Environment and Human Rights"* of 15 November 2017, cit., paras. 95, 101-102.

[57] European Court of Human Rights, Guide on Article 1 of the European Convention on Human Rights, *https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_1_eng.pdf*, p.5.

[58] See *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* 48787/99 (ECtHR, GC, 8 July 2004), § 312, and *Assanidze v. Georgia*, 71503/01 (ECtHR, GC, 8 April 2004), § 139.

[59] See *Banković and Others v. Belgium and Others* 52207/9 (ECtHR, 19 December 2001), § 67. See V. EBOLI, *Gli effetti extraterritoriali della Convenzione europea dei diritti umani*, 2003, *Giurisprudenza italiana*, 2427-2436.

[60] See *Drozd and Janousek v. France and Spain*. 12747/87 (ECtHR, 26 June 1992) § 91; *Loizidou v. Turkey* (preliminary objections), 15318/89 (ECtHR, 23 March 1995) § 62; *Loizidou v. Turkey* (merits) 15318/89 (ECtHR, 18 December 1996) § 52; and *Banković and Others*, cited above, § 69.

acquiescence of the latter[61]. For instance when an occupying power, in case of belligerent or other military occupation, carries out executive or judicial functions on the territory of another State[62].

In addition, whenever a State's agents operating outside its territory exercises control and authority over an individual, and thus jurisdiction, the State is under an obligation under Article 1 to protect the rights and freedoms under Section I of the Convention that individual, as the Court's case-law demonstrates[63].

For instance, it is the case where an individual is taken into the custody of State agents abroad.

The Court hold in more than one case that jurisdiction did not arise solely from the control exercised by the Contracting State over the places, such as buildings, aircrafts or ships in which the individuals were held, but that what was decisive was the exercise of physical power and control over the person.

In relation to the case of Iraqi nationals detained in British-controlled military prisons in Iraq the Court held that they fell within the jurisdiction of the United Kingdom, since this State through its agents exercised total and exclusive control over the prisons and the individuals detained therein[64].

In another case, related to acts that took place on board a ship in international waters[65], the jurisdiction of the respondent State was affirmed by virtue of the exercise by its agents of full and exclusive control over the ship and its crew from the time of its interception in international waters. The Court emphasized the effective power of the agents to affect the protection of the rights of the applicants, instead of the legal regime of the "place", i.e. the ship flying its flag, in this case.

Another hypothesis occurs when a State exercises effective control of an area outside that national territory, as a consequence of lawful or unlawful military action.

In cases of belligerent occupation the obligation to secure, in such an area, the rights and freedoms set out in the Convention, derives from the fact of such control, whether it be exercised directly, through the Contracting State's own armed forces, or through a subordinate local administration[66]. It is necessary that the State exercises an "effective control". The effectiveness may be assessed on the basis of indicators such as the strength of the State's military presence in the area or the extent of the military, economic and political support provided to the local subordinate administration[67]. So when the territory of a State is occupied by the armed forces of

---

[61] See DROZD *and* JANOUSEK, cited above; *Gentilhomme, Schaff-Benhadji and Zerouki v. France*, 48205/99 48205/99 48207/99 48209/99, (ECtHR, 14 May 2002); and *X. and Y. v. Switzerland*. 7289/75 7349/76 (Commission decision,14 July 1977), p. 57.

[62] See V. EBOLI, *Occupazioni militari* (Military Occupations), in *Enciclopedia Giuridica Treccani* (Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2005).

[63] ÖCALAN *v. Turkey* 46221/99 (ECtHR, GC, 2 May 2005) § 91, the Court held that «directly after being handed over to the Turkish officials by the Kenyan officials, the applicant was effectively under Turkish authority and therefore within the 'jurisdiction' of that State for the purposes of Article 1 of the Convention, even though in this instance Turkey exercised its authority outside its territory». In Issa and Others v. Turkey, no. 31821/96, 16 November 2004, the Court indicated that there was the Turkish jurisdiction under Article 1 ECHR in a case where the applicants' relatives had been taken into custody by Turkish soldiers in northern Iraq, and then executed by them, so that the Turkish soldiers exercised authority and control over them.

[64] *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom* 61498/08 (ECtHR 30 June 2009) §§ 86-89.

[65] *Medvedyev and Others v. France* 3394/03 (ECtHR, GC, 29 March 2010), § 67.

[66] The controlling State will be liable for any violations of the substantive rights set out in the Convention and those additional Protocols which it has ratified occurred within the area under its control. See *Cyprus v. Turkey* 25781/94, (ECtHR 10 May 2001) §§ 76-77; *Loizidou* (preliminary objections), cited above, § 62; *Cyprus v. Turkey*, cited above, § 76; *Banković and Others*, cited above, § 70; *Ilaşcu and Others*, cited above, §§ 314-16; and *Loizidou* (merits), cited above, § 52.

[67] See *Loizidou* (merits), cited above, §§ 16 and 56, and *Ilaşcu and Others*, cited above, § 387-94.

another, the occupying State should in principle be held accountable under the Convention for breaches of human rights within the occupied territory.

This may happen when both states are parties to the Convention[68], i.e. in the framework of the so called *espace juridique de la Convention* ("legal space of the Convention") or even when the occupied territory is that of a State that is not a contracting party[69].

So, to sum up, the extraterritorial jurisdiction may arise mainly when the State obliged to protect controls a foreign territory or when its agents exercise sovereign powers abroad so that they are able to affect the protection of the rights of those under their control.

All the hypothesis explored in the practice are obviously referred (so far) to violations occurred on Earth.

3.1. Applicability of Human Rights Treaties in outer space

As the case law is obviously (still) related to cases occurring on Earth, there is need to investigate whether space activities can fall within one of the aforementioned categories.

In particular, to this aim it is important to look at the subjects (who performs the activity) and the places (where the activity is performed).

3.1.1 Who...

In relation to the subjects, there is need to distinguish at least two possible hypotheses: space activities performed by States and space activities performed by private actors.

In the first instance, the acts may be performed directly by the States, e.g. by their agents. This was what usually happened in the past, when there were only national missions in space, run by the National Space Agencies. In this case one may assume that the state is bound by its human rights obligations on ground of acts performed by its agents "abroad".

Looking at the aim of the human rights treaty obligations[70] and the need to protect any individual, it seems reasonable to assume that any contracting State has to behave accordingly wherever its activities are performed and/or produce their effect. So in our view it may be assumed that there is a jurisdictional link justifying the applicability of human rights treaties outside the territory of the concerned State.

Second, different considerations can be made when the acts are performed by private actors.

As explained above, several private companies are currently running different kinds activities for their private and economic interest, from space tourism, to communication systems or providing space services.

States, as primary subjects of international law have rights and obligation. They also have a positive obligation to secure the respect of human rights by anyone under their jurisdiction[71], including private entities.

---

[68] *Cyprus v. Turkey*, cited above, § 78, and *Banković and Others*, cited above, § 80 because to hold otherwise would result in a "vacuum" of protection within the "legal space of the Convention", i.e. the area corresponding to the sum of the territories of all the contracting States.

[69] See, among other examples, *Öcalan*; *Issa and Others*; *Al-Saadoon and Mufdhi*; and *Medvedyev and Others*, all cited above.

[70] On teleological interpretation of Human Rights obligations, see A. CASSESE, P. GAETA, S. ZAPPALÀ, J.E. VIÑUALES, *Cassese's International Law* (Oxford University Press, 2020), p. 212.

[71] See S. DE VIDO, *States' Positive Obligations to Eradicate Domestic Violence: The Politics of Relevance in the Interpretation of the European Convention on Human Rights*, (2017), 6 (6) *ESIL Reflection;* G. TUĞBA SARIKAYA *positive obligations' doctrine of the european court of human rights: is it cogent or obscure?* (2017) 6(1) *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 358, M. KLATT, *Positive Obligations under the European Convention on Human Rights,* (2011)

Positive obligations require national authorities to take the necessary measures to safeguard a right or, more precisely, to take the necessary measures to safeguard a right or, more specifically**,** to adopt reasonable and suitable measures to protect the rights of the individual. For instance, the state becomes responsible for violations committed between individuals because there has been a failure in the legal order, amounting sometimes to an absence of legal intervention or inadequate intervention, and sometimes to a lack of measures designed to change a legal situation contrary to the Convention.

So the next step is to identify under whose jurisdiction the activities performed by privates in outer space fall within.

For instance, the criteria may be, as usual, that of nationality or registration, or one may look at the different areas in which they take place[72].

Anyway, in the absence of specific norms in this regard, it would be preferable an assessment on a case by case basis, looking at all the elements on the ground, such as the nationality of the company, of the individuals involved, of the eventual aircraft concerned etc.

A clarification and hopefully a new internationally binding instrument would be suitable in order to provide for a regulation agreed at the international level and avoid afragmented legal framework left in the hands of any single State.

The latter hypothesis would inevitably lead to an inequitable position of spacefaring nations, in contrast with the original inspiring principles of outer space law, finalised to make a balance among the interest of all the States.

3.1.2. ...and where

Outside a space station, some human activities can take place on board spacecrafts or on the moon, Mars or other celestial bodies.

As far as the spacecrafts are concerned, in general terms, a reference to the principles of the law of the sea could be helpful[73].

The struggle could be between the legal regime of the high seas or that of the deep seabed. High seas are open to all States; that is, all States are free to use them with due regard for other States' interests. High seas freedoms include navigation, fishing, marine scientific research, laying of undersea cables and pipelines, construction of artificial islands and other installations permitted under international law, and other unspecified activities. The deep seabed (or "Area") is classified as common heritage of mankind by the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)[74], so that its resources i.e. all solid, liquid or gaseous mineral resources in situ in the Area at or beneath the seabed, including polymetallic nodules are to be used to the benefit of all mankind.

---

71 *ZaöRV*, 691, L. LAVRYSEN, *Human Rights in a Positive State: Rethinking the Relationship between Positive and Negative Obligations under the European Convention on Human Rights* (Intersentia 2016), R. MOWBRAY, *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, 2004, 229, D. RUSSELL, *Supplementing the European Convention on Human Rights: Legislating for Positive Obligations,* (2010) 61 (3) *Northern Ireland Legal Quarterly*, 281, F. SUDRE, *Les obligations positives dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme,* (1995) *Revue trimestrielle des Droits de l'homme*, 1995, 363, D. XENOS, *The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights* (Routledge, 2012).

72 For the latter instance, see below.

73 In the same sense, see K. MILLS, *Who will own outer space? Governance over space resources in the age of human space exploration*, quoted above, p. 16.

74 United Nations Convention on the Law of the Sea, done in Montego Bay, 10 December 1982, entered into force 16 November 1994, United Nations, Treaty Series, vol. 1833, p. 3, *https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en.*

Interstellar or intergalactic navigation looks like similar to the traditional navigation at sea, with vessels flying the flag of a nation, a relative close environment put under the responsibility of a commander. As merchant ships on the high seas are subject to the law of the flag, also space object are registered and the law of such state is applicable on board.

Mining, the extraction of resources evoke the legal regime of the area, while interstellar navigation call to mind the freedom of navigation of the high seas. So it can be argued that reference can be made to both the mentioned legal regimes as regards different kind of activities.

If the law of the flag State applies on board, it includes its human rights obligations.

A clarification is needed in relation to the legal regime of the moon and other celestial bodies.

As mentioned above, according to the OST they cannot be appropriable. Furthermore, according to the Moon treaty they are not just non-appropriable, but the benefits arising from the extraction or use of their resources should be for the benefit of all mankind.

In so far as the protection of human rights is concerned, in such areas no State can extend its sovereignty, nevertheless bearing in mind the extensive scope of application of the main human rights treaties they may be deemed as applicable there too. For instance, looking at the interpretation of extraterritorial application retained by the Inter-american Court of Human Rights, a State might be held responsible «when (...) exercises effective *control over the activities* carried out that caused the harm and consequent violation of human rights[75]» (emphasis added). This goes beyond the control over a territory or persons, but is related to the failure to exercise its due diligence within its territory. This interpretation opens the door, for instance, to the jurisdiction of the home State for the extraterritorial violations by companies acting in outer space.

For eventual activities performed on the Moon or other celestial bodies, one may also hypothesize a future permanent or semi-permanent settlement on the Moon or on Mars[76].

The “colony” could be settled under the flag of a State or a multinational coalition of States or an International Organization. In the former hypothesis the applicability of the law of the flag could be prefigured on grounds similar to those that found its jurisdiction on board a spacecraft.

If one looks at a mission deployed by a multinational coalition or an international organization it is foreseeable that an agreement would regulate the issue of applicable law among the parties. Nevertheless it has to be pointed out that this kind of international agreement would be different compared to the so called “bases agreements ” known on Earth, because on celestial body there is not any territorial sovereign.

4. Conclusions – Any black hole?

In outer space there are areas beyond the sovereignty of any State. The focal question is whether this means that there is a “black hole” in relation to the protection of human rights.

An analysis of the main human treaties and their scope of application leads to investigate whether a State can exercise its “jurisdiction” in these areas. In other words, insofar as the applicability of human rights treaties is concerned, it may be helpful to assess whether the notion of extraterroriality and the “exercise of jurisdiction and control abroad” is applicable to such places.

If one looks, for instance, at the interpretation given by the European Court of Human Rights[77], a State can temporarily control a “foreign” territory, usually controlled by another State,

[75] Inter-American Court of Human Rights, *Advisory Opinion on “The Environment and Human Rights”* of 15 November 2017, quoted above, para. 104 (h).

[76] See V. EBOLI, *Mit Recht zum Mars*, *Vereinten Nationen*, 5/2022, 206.

[77] See above.

in exceptional circumstances. The assumption is that there is a territorial sovereign unable or unwilling to control its own territory, in specific cases. This happens for instance in the case of belligerent occupation[78]. The Court initially took into account only the territories belonging to the "*espace juridique de la Convention*" and then extended its sight also to foreign territories.

The concept of territory is the traditional one, i.e. one of the constituent elements of the Westphalian State.

Under this formal point of view, celestial bodies cannot be considered "territories" as they do not fall under the sovereignty of any State, in the light of the case-law of the ECtHR.

Even though the reference to the notion of "territory" could appear as inappropriate in relation to outer space, nevertheless it seems that some human rights obligations can be deemed as applicable there too. In these cases too, anyway even if it is not a matter of exercise of jurisdiction and control abroad on foreign territories, any state, when acting everywhere, should do so in compliance with their human rights obligations. So even though it would be hard to imagine that a territory is under the jurisdiction and control of a State, nevertheless, other jurisdictional links may be envisaged. In relation to commercialization of space and the protection of environment, also the innovative approach of the Inter-american of Human Rights, suggesting an extraterritorial application whenever the effects of acts of the State somehow produce effects outside its territory looks like capable of being applied in outer space.

So beyond the recognised strictly extraterritorial application, it seems that an application of Human Rights Treaties could be envisaged also in areas beyond Earth.

[78] See above.

Chiuso in redazione

nel mese di ottobre 2022

MINISTERO DELLA DIFESA

Giustizia Militare

Rassegna della Giustizia Militare